

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**La protección de las personas en casos de desastre**  
**Hacia un marco universal y vinculante**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Adrián Marcelo Ciano**

**Directora**

**Elena Conde Pérez**

**Madrid, 2018**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

**Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid**  
**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN**  
**ORTEGA Y GASSET**

**DOCTORADO EN DERECHO INTERNACIONAL**  
**Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**TESIS DOCTORAL**

**La protección de las personas en casos de desastre**  
**Hacia un marco jurídico universal y vinculante**

**DOCTORANDO: Adrián Marcelo Ciano**

**DIRECTORA: Elena Conde Pérez, Universidad Complutense De Madrid**

**MADRID, ESPAÑA**  
**Septiembre, 2016**



“Que otros se enorgullezcan por lo que han escrito, yo me enorgullezco por lo que  
he leído”

— Jorge Luis Borges

“La angustia es la disposición fundamental que nos coloca ante la nada”

— Martin Heidegger

A mis padres.



# ÍNDICE GENERAL

Siglas y abreviaturas .....	10
Abstract .....	11
Resumen.....	15
 Introducción .....	 21
1. Introducción .....	21
2. Objeto de la investigación.....	29
2.1 Delimitación del objeto de la investigación.....	31
2.2 Objetivos.....	37
2.2.1 Objetivo general.....	37
2.2.2 Objetivos específicos .....	37
2.3 Hipótesis .....	38
2.4 Comprobación de la hipótesis.....	38
3. Justificación e interés del objeto de la investigación .....	41
4. Metodología y técnicas de investigación .....	42
5. Esquema de la investigación.....	44
 Capítulo I - El concepto de desastre y los sistemas actuales de prevención y respuesta.....	 49
1. Los desastres: Concepto y clasificación .....	49
1.1 El concepto de desastre.....	49
1.2 ¿Fuerza mayor u obras del hombre? .....	55
1.3 El enfoque de riesgos y el concepto de vulnerabilidad.....	59
1.4 Los peligros naturales .....	65
1.5 Previsibilidad de los desastres: Los Sistemas de Alertas.....	70

2. El papel del Estado en la respuesta y prevención de los desastres .....	73
3. El sistema de cooperación internacional para la respuesta y prevención a desastres .....	78
3.1 El sistema internacional de respuesta .....	78
3.1.1 Evolución histórica .....	82
3.1.2 La activación del sistema internacional .....	91
3.2 El sistema internacional para la reducción del riesgo de desastres .....	95
3.2.1 Evolución histórica .....	96
3.2.2 Estudio de caso: Lecciones aprendidas en la preparación y respuesta a terremotos en Chile .....	105
3.2.2.1 Antecedentes: Chile un país sísmico .....	105
3.2.2.2 El Terremoto-Tsunami de Febrero del 2010.....	107
3.2.2.3 Controversias y lecciones aprendidas .....	110
3.2.2.4 El terremoto del 2015: el éxito de la preparación y los sistemas de alerta.....	112

Capítulo II - El marco jurídico que se aplica a la protección de las personas en caso de desastre.....	117
1. Introducción .....	117
2. Evolución histórica del Derecho relativo a los Desastres.....	120
3. El Derecho Humanitario Internacional aplicado a los desastres.....	126
4. El Derecho de los Derechos Humanos aplicado a desastres.....	129
4.1 El derecho a la asistencia humanitaria.....	136
4.2 El derecho al acceso humanitario .....	139
5. El Derecho Internacional y el desplazamiento por desastre .....	142
5.1 Los desplazados internos por desastre .....	144
5.2 Los refugiados por desastre .....	147

5.3 Desplazamiento en desastres graduales y el impacto del cambio climático .....	149
6. La doctrina de la responsabilidad de proteger aplicada a desastres.....	153
6.1 La doctrina de la responsabilidad de proteger .....	154
6.2 La determinación de los crímenes de lesa humanidad: Evolución histórica .....	157
6.2.1 Los presupuestos básicos para la existencia de un crimen contra la humanidad.....	161
6.3 El caso del ciclón Nargis .....	163
7. La prevención y la reducción de riesgos y su evolución normativa .....	168
7.1 El principio de la prevención en el Derecho Internacional.....	168
7.2 La prevención en el Derecho de los Derechos Humanos .....	171
7.3 La prevención en el Derecho Ambiental .....	174
7.3.1 La diligencia debida y el principio de precaución .....	176
8. Los nuevos instrumentos en formación relativos a la protección de personas en caso de desastre .....	178
8.1 El Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres (IDRL) .....	179
8.1.1 Las Directrices .....	181
8.1.1.1 Objeto y alcance.....	182
8.1.1.2 Responsabilidades básicas .....	183
8.1.1.3 Alertas tempranas y preparación.....	185
8.1.1.4 Iniciación y terminación de las operaciones .....	186
8.1.1.5 Las facilidades jurídicas.....	188
9. La interacción de marcos jurídicos y fuentes en el Derecho relativo a los Desastres .....	190



Capítulo III - Trabajos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre la protección de las víctimas de desastres: el Proyecto de artículos sobre la protección de personas en caso de desastre de junio 2016 .....	195
1. Introducción .....	195
2. Evolución del marco normativo y fuentes .....	197
3. Ámbito de aplicación: artículos 1, 2 y 18 .....	198
4. Concepto y clasificación de los desastres y terminología: artículo 3 .....	206
5. Los derechos humanos y los principios humanitarios: artículos 4, 5 y 6 ....	215
6. La obligación de cooperar: artículos 7 y 8.....	221
7. La reducción del riesgo de desastre: artículo 9.....	226
8. El papel del Estado afectado: artículos 10, 11, 12 y 13 .....	230
9. El derecho a ofrecer ayuda: artículo 12 .....	247
10. Implementación de la ayuda externa: artículos 15, 16 y 17.....	250
11. El futuro del Proyecto de artículos .....	257
 Conclusiones.....	 261
1. Sobre el marco jurídico que regula la protección de las personas en casos de desastre.....	261
2. Sobre la nueva concepción de desastres .....	263
3. Sobre los derechos humanos y el derecho a la asistencia humanitaria.....	263
4. Cuestiones pendientes y controversias en el Proyecto de la CDI.....	265
5. Sobre el futuro del Proyecto de la CDI.....	267
6. Propuestas para estudios complementarios a este trabajo .....	269
 Bibliografía General .....	 271
Bibliografía por temas .....	307
Anexos .....	323

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfico 1 .....	58
Gráfico 2 .....	61
Gráfico 3 .....	62
Gráfico 4 .....	63
Gráfico 5 .....	64
Gráfico 6 .....	69
Gráfico 7 .....	69
Gráfico 8 .....	80
Gráfico 9 .....	87
Gráfico 10 .....	93
Gráfico 11 .....	106
Gráfico 12 .....	108

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 .....	141
---------------	-----

## **Siglas y abreviaturas**

ACNUR - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados  
ALNAP - Red para un aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y resultados de la Acción Humanitaria  
ASEAN - Asociación de Naciones del Sudeste Asiático  
CDI - Comisión de Derecho Internacional de la ONU  
CICR - Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)  
CIJ - Corte internacional de Justicia  
CRED - Centre for Research on the Epidemiology of Disasters  
DHA - Departamento de Asuntos Humanitarios  
DIH - Derecho Internacional Humanitario  
ECOSOC - Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas  
ERC - UN Emergency Relief Coordinator  
FAO - Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura  
FIRC - Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja  
IASC - Comité Permanente Inter-Agencial sobre Asuntos Humanitarios  
ICISS - Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados  
IDI - Institut de Droit International  
IPCC - Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático  
OCHA - Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios  
OMM - Organización Meteorológica Mundial  
ONGs - Organizaciones No Gubernamentales  
ONU – Organización de las Naciones Unidas  
PMA- Programa Mundial de Alimentos  
R2P - Responsabilidad de Proteger  
SAT - Sistema de Alerta Temprana  
UIS - Unión internacional del Socorro  
UNDRO - Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastres

## **Protection of people in the event of disaster: towards a universal and binding legal framework**

### **Abstract**

Every year, more than 200 million people are affected by natural disasters. However, despite the magnitude of many of these disasters, the legal framework that regulates the protection of victims in these cases remains relatively underdeveloped. Lack of enough regulation can be attributed to the traditional perception that conceived disasters as natural phenomena that can not be avoided. However, as discussed throughout this dissertation, the concept of disaster has evolved into the conviction that human actions, either in the phase of prediction, prevention, preparedness and response to natural phenomena, are the ones that make threats into disasters.

While there are references to disasters in some legal international instruments, gaps are still evident. Whereas International Humanitarian Law regulates many aspects of the humanitarian assistance, it only applies to situations of armed conflict. Human Rights Law constitutes the basis for the protection of human beings, since human rights do not disappear when a disaster occurs, however, it does not cover the specific protection needs that arise in these situations. There are also other International Law rules that could be applied by analogy or that contain principles relevant to the protection of people in the event of disaster, such as Refugees-Migrants Law or Environmental Law, among others. These are analysed throughout this work. However, there is no any specific system of norms in International Law which covers all aspects of protection in this context. Therefore, Disaster Law has begun to emerge, some years ago, as an independent branch that attempts to systematize the interaction between disaster-related legal frameworks as well as progressively developing new instruments in this field.

Disaster Law has evolved significantly in recent years. Several non-binding documents on the subject have been adopted, in particular from the UN, the Red Cross movement and various NGOs. There is a fair number of bilateral agreements between States and almost all countries in the world have developed some kind of legislation to regulate disaster situations as well. However, as stated previously, neither these instruments are universal and binding nor cover all aspects of protection in disaster events.

In recent years, some new initiatives in this field have emerged and have generated great enthusiasm and hopes in the international community. Among them are the work of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) on international regulations for disaster response and the work of the International Law Commission (ILC) on the protection of persons in the event of disaster, which constitutes one of the main topics of this work.

This study has three main hypotheses that were corroborated throughout the research and constitute the most relevant achievements of this research. These are:

- The impact of disasters is determined by the human factor due to failure in the phases of prevention, preparedness and response to natural threats.
- In spite of the recent developments, the existing legal framework is not sufficient to ensure comprehensive protection of those affected by disasters, .
- In the absence of an international and binding instrument that regulates all aspects of protection for disaster victims, other branches of International Law can be applied by analogy.

This dissertation has a multidisciplinary nature and includes references to International Law as well as International Relations, some technical studies, for instance, meteorological and environmental and operational processes in the field of disaster management.

Regarding methodology, descriptive, comparative and analytical methods were used. Interviews with several experts on the subject were conducted. Official documentation of the UN system and ILC files were used to access reports, instruments and relevant resolutions. Two case studies have been elaborated: the earthquake in Chile in 2010 and Cyclone Nargis in Myanmar in 2008.

Chapter I addresses the issue of defining disasters and their world wide impact. National and international response systems are also studied, including the role that States play in protecting people and the international aid system coordinated by the UN and main NGOs. Finally, the evolution of disaster risk reduction as a discipline has been referred to. The chapter ends with the case study of Chile and its response to the earthquake in 2010.

Chapter II analyzes the international framework that regulates the protection of disaster victims. This includes International Humanitarian Law, a study of Human Rights Law, including the right to humanitarian assistance; the possibility of implementing elements of International Criminal Law, such as the Responsibility to Protect (R2P) doctrine, to disaster situations; a comprehensive study of Refugee/Migrants Law; and other relevant legal sources in the field, such as International Customary Law and the various instruments of *soft law*. A case study about the government response to the 2008 Myanmar Nargis cyclone is included in this chapter.

Also this chapter discusses the work of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies relative to Disaster Law that began in 2003, and that has become a key program in the field. In fact, it is recognized as the most authoritative source for the development of national legislation, research and compilation of resources on this emerging branch of International Law.

Chapter III focuses on the project of the ILC on protection of persons in the event of disaster (June 2016). The research relied significantly on the official documentation of the Commission, including the preparatory works, transcripts of discussions, reports of the Special Rapporteur and reports from the UN Secretariat and General Assembly which have been published in connection with this project.

A comprehensive review of academic articles that addresses the work of the Commission was conducted as well.

The chapter ends with a detailed analysis of all proposed draft articles with their comments and background, and possible future scenarios for the draft articles are established.

Regarding the conclusions, I took the decision of grouping them by themes and number them in order to ease its understanding and analysis. The main findings are about the three working hypotheses, all verified, although other issues that have emerged during the study were also noted. A critical commentary on the ILC project and potential future scenarios are included bearing in mind that the Commission has not yet completed its work. Finally, a series of complementary studies for a more comprehensive knowledge of the subject is also recommended.

Overall, this study identifies concrete protection gaps for disaster victims and describes how different legal frameworks and political processes interact in the current scheme. It intends to be a contribution to the relatively scarce body of knowledge in this subject by redefining the notion of disasters and providing a comprehensive analysis of all sources of International Law that are relevant to the matter.

## **La protección de las personas en casos de desastre**

### **Hacia un marco jurídico universal y vinculante**

#### **Resumen**

Cada año, más de 200 millones de personas son afectadas por desastres naturales. Sin embargo, pese a la gran envergadura de muchos de estos desastres, el marco jurídico que regula la protección de las víctimas en estos casos continúa poco desarrollado. La escasa regulación existente puede explicarse en el hecho de que existe una extendida percepción tradicional que define a los desastres como fenómenos de la naturaleza que, por tanto, no pueden ser evitables. Sin embargo, como se explica a lo largo de este trabajo, el concepto de desastre ha evolucionado hacia la convicción de que son los actos humanos en múltiples ocasiones, ya sea en la fase de predicción, prevención, preparación y respuesta a fenómenos naturales, los que convierten a las amenazas naturales en desastres.

Si bien existen referencias a desastres en instrumentos provenientes de varias ramas de Derecho Internacional, los vacíos jurídicos en cuanto a la protección de las víctimas son evidentes. El Derecho Humanitario regula muchos aspectos de la asistencia humanitaria, si bien solamente se aplica a situaciones dentro del marco de conflictos armados. El Derecho de los Derechos Humanos constituye la base fundamental de la protección de todo ser humano, ya que los derechos humanos no desaparecen cuando ocurre un desastre, sin embargo, no cubre muchas de las necesidades específicas que surgen en situaciones de desastre. Existen otras ramas del Derecho que podrían aplicarse por analogía o que contienen principios relevantes, como son el Derecho de los Refugiados y Desplazados o el Derecho Ambiental, entre otras que analizaremos a lo largo de este trabajo. No obstante, ninguna rama del Derecho Internacional abarca y regula de forma comprehensiva y específica todos los aspectos de la protección de las víctimas de desastres. Es por ello, que ha comenzado a surgir desde hace ya algunos años, un Derecho relativo a los Desastres, como una rama independiente que intenta sistematizar la interacción entre todos los marcos jurídicos relacionados, así como desarrollar progresivamente



nuevos instrumentos.

El Derecho relativo a los Desastres ha evolucionado significativamente en los últimos años. Se han adoptado varios textos no vinculantes sobre el tema, en particular, provenientes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del movimiento de la Cruz Roja y de varias organizaciones no gubernamentales (ONGs) que se ocupan de temas humanitarios. También, existen una gran cantidad de acuerdos bilaterales entre Estados y casi todos los países del mundo han desarrollado legislación para regular las situaciones de desastres. Sin embargo, como hacíamos referencia anteriormente, ninguno de estos instrumentos es de alcance universal y carácter vinculante.

En los últimos años, se han puesto en marcha algunas iniciativas dentro de este ámbito que han generado gran expectativa en la comunidad internacional. Entre ellas, el trabajo de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FIRC) sobre *Normativa Internacional de Respuesta a Desastres*, y el trabajo de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de la ONU sobre la protección de personas en casos de desastre, que constituye uno de los temas centrales de este trabajo.

En este estudio se ha trabajado con tres hipótesis principales que han sido comprobadas a lo largo de la investigación. Las hipótesis corroboradas son:

- El impacto de los desastres sobre las personas se encuentra determinado por el factor humano debido al fracaso o la mala gestión/praxis en la prevención, preparación y respuesta antes las amenazas naturales.
- El marco legal existente y los avances jurídicos en materia de protección de las personas en casos de desastre y la reducción de riesgo de desastre, no han sido suficientes para asegurar una protección integral de las personas afectadas por estos eventos.
- En ausencia de un instrumento jurídico internacional, vinculante y que regule todos los aspectos de la asistencia humanitaria en caso de desastre, normas de otras ramas del Derecho Internacional pueden ser aplicadas por analogía.

El trabajo tiene un enfoque multidisciplinario, incluyendo no solamente el Derecho Internacional sino también a las Relaciones Internacionales, los estudios de carácter técnico, como por ejemplo, meteorológicos-ambientales y los procesos operativos en materia de desastre. En cuanto a la metodología, se han utilizado los métodos descriptivo, comparativo y analítico. Se han realizado entrevistas a varios expertos en el tema. Se utilizó la documentación oficial del sistema de la ONU y archivos de la CDI para acceder a informes, instrumentos y resoluciones relevantes. Se han también realizado dos estudios de caso: el terremoto en Chile del 2010 y el ciclón Nargis en Birmania del 2008.

En el Capítulo I, se analiza el tema de definición de los desastres y las tendencias sobre su impacto en el mundo. Se estudian también los sistemas nacionales e internacionales de respuesta, el papel que juegan los Estados en la protección de las personas y el sistema de ayuda internacional coordinado por la ONU. Por último, se hace referencia a la evolución de la reducción de riesgo de desastres como disciplina.

En el Capítulo II, se realiza un análisis de los marcos normativos internacionales relacionados con la protección de las víctimas de los desastres. Entre ellos, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho de los Derechos Humanos, incluyendo el derecho a la asistencia humanitaria; el debate sobre la posibilidad de aplicar elementos del ámbito del Derecho Penal Internacional, como por ejemplo la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger (R2P) a situaciones de desastre; un estudio exhaustivo del Derecho de los Refugiados y Desplazados; así como el estudio de otras fuentes de relevancia en la materia, como el Derecho Consuetudinario y los distintos instrumentos del *soft law* relevantes a la cuestión de desastres.

En el marco del *soft law*, donde han tenido lugar los más recientes y principales avances, se ha hecho también referencia al trabajo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre el Derecho relativo

a los Desastres, que se ha convertido en un programa de gran dinamismo en este campo, sobre todo en cuanto al desarrollo de legislación nacional, investigación y compilación de recursos sobre esta incipiente rama del Derecho Internacional. Para culminar el Capítulo II, se realiza un análisis de la interacción entre todos estos marcos jurídicos y fuentes relacionados al Derecho relativo a los Desastres.

El Capítulo III se ha centrado en el análisis del Proyecto de la CDI sobre la protección de personas en caso de desastres. Hemos utilizado para este análisis, la documentación oficial de la Comisión, incluyendo los trabajos preparatorios, las transcripciones de los debates en la Comisión, los informes del Relator Especial y otros documentos de la Comisión, la Secretaría de la ONU y de la Asamblea General que se han publicado en conexión a este Proyecto. También se realizó una revisión exhaustiva de artículos y otros materiales académicos que el trabajo de la Comisión ha generado hasta la actualidad. Se llevó a cabo un análisis pormenorizado de todos los artículos propuestos junto a sus comentarios, las discusiones más relevantes dentro de la Comisión y los posibles escenarios a futuro que este Proyecto presenta.

Las conclusiones han sido agrupadas por temas y numeradas para facilitar su comprensión y análisis. El énfasis de las conclusiones se ha puesto en la corroboración de las hipótesis de trabajo, aunque se abordan también otros temas que han surgido durante el estudio. Se incluye también, un comentario crítico del Proyecto de la CDI y se conciben escenarios potenciales a futuro ya que la CDI aún no ha culminado su trabajo. Se recomiendan asimismo una serie de estudios complementarios que permitan una visión más acabada del tema.

Este trabajo ha perseguido la identificación de vacíos jurídicos específicos en cuanto a la protección de las víctimas de desastres y la descripción de como los diferentes marcos legales y los procesos políticos relevantes interactúan en la actualidad.

Desde un punto de vista más global, esta investigación pretende ser una contribución académica para el desarrollo conceptual de un campo poco estudiado

mediante la redefinición de la noción de desastres y el análisis exhaustivo de todas las ramas del Derecho Internacional que son relevantes para este tema, pretendiendo servir de puente entre el análisis doctrinal y la utilidad práctica de sus principales conclusiones.



## Introducción

### 1. Introducción

Millones de personas son afectadas por desastres cada año.<sup>1</sup> En el año 2011, por ejemplo, se registraron en todo el mundo 332 desastres, que se cobraron aproximadamente 30.773 vidas, afectaron a 244.7 millones de personas y causaron daños económicos por valor de 366.100 millones de dólares.<sup>2</sup> Sin embargo, pese a la magnitud e impacto de algunos de estos desastres, el Derecho Internacional que regula la ayuda humanitaria y protección de las víctimas en estos casos, continúa relativamente poco desarrollado.<sup>3</sup>

El vacío jurídico que existe sobre la cuestión de la protección de personas en caso de desastres, tal vez pueda ser atribuido a la percepción tradicional de que los desastres son fenómenos de la naturaleza que no pueden ser evitables. De este modo, no sería posible establecer responsabilidades u obligaciones concretas en materia de protección, ni podríamos regular los efectos de la naturaleza sobre las personas o el territorio. Sin embargo, como se explica a lo largo de este trabajo, este concepto de desastre ha evolucionado hacia la convicción de que los actos humanos, ya sea en la fase de predicción, prevención, preparación y respuesta a fenómenos naturales, son susceptibles de generar o incrementar el impacto de un desastre. Como sostienen Wijkman y Timberlake: “Debe hacerse una distinción entre los fenómenos iniciadores – temblores, huracanes, escasez o exceso de lluvia - que pueden considerarse naturales, y las catástrofes asociadas con los mismos, que posiblemente se deban en gran parte al factor humano [...]”.<sup>4</sup> Aún más, el factor humano puede agravar el impacto de los fenómenos naturales si no se utilizan adecuadamente los recursos naturales o se desatienden las medidas dirigidas a

---

<sup>1</sup> T. SCHUEMER-CROSS y B. H. TAYLOR, *The right to survive: The humanitarian challenge for the twenty-first century*, Oxfam International, Oxford, 2009. p. 4

<sup>2</sup> D. GUHA-SAPIR, F. VOS y R. BELOW, *Annual disaster statistical review 2011: the numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels, Belgium, 2012. p. 1

<sup>3</sup> CDI: *Protección de las personas en casos de desastre: Memorando de la Secretaría*, A/CN.4/590, 2007. p. 9

<sup>4</sup> A. WIJLMAN y L. TIMBERLAKE, *Natural disasters, acts of God or acts of man?*, International Institute for Environment and Development, Londres, 1984. p. 15

mitigar sus efectos en las comunidades, como por ejemplo, brindando información errónea a la ciudadanía sobre los peligros o a través de la inobservancia de normas reglamentarias para la edificación en zonas de riesgo.<sup>5</sup>

Desde esta perspectiva, en la que las acciones humanas son las responsables en mayor o menor medida de las consecuencias ocasionadas por los desastres, la necesidad de un marco jurídico que las regule, establezca obligaciones y sobre todo proteja los derechos de las personas afectadas, resulta esencial. Cada vez con mayor frecuencia y rigor, se evalúa la intervención de los Estados, así como de otros actores clave como las organizaciones internacionales o no gubernamentales (ONGs) en las tareas de prevención, respuesta y protección de las víctimas ante tales fenómenos naturales. En el ámbito internacional, existe un renovado interés por el estudio del marco normativo existente que pueda ser aplicado en situaciones de desastre. Aunque no se trata necesariamente de un fenómeno nuevo, la cooperación internacional para la prestación de socorro en casos de desastre es cada vez más frecuente. Esta creciente participación de la comunidad internacional en la prestación de ese tipo de asistencia ha planteado la necesidad de mejorar su regulación jurídica. Se estimó que en el año 2011, por ejemplo, por lo menos 51 millones de personas en 16 países necesitaron algún tipo de asistencia humanitaria internacional.<sup>6</sup>

La concepción de que la prevención, mitigación y preparación ante los riesgos de desastres constituyen elementos esenciales para la protección de las personas ha ido ganando relevancia en las últimas décadas, y actualmente es habitual encontrar referencias a esos temas en directrices y otros documentos enfocados en la respuesta post-desastre.<sup>7</sup> El concepto de reducción de riesgo de desastres tiene sus orígenes en una serie de resoluciones de la Asamblea General y ha sido desarrollado como

---

<sup>5</sup> J. TERMINIELLO, “Hacia un cambio de paradigma en el abordaje de los desastres naturales.” *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, pp. 99-140, Año II, No. 2, 2013. p. 106.

<sup>6</sup> ONU/Joint Inspection Unit, *Financing for humanitarian operations in the United Nations System*, JIU/REP/2012/11, 2012. párr 41.

<sup>7</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. p. 10

tal en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, celebrada en Yokohama en 1994 y en el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 y en el Marco de Acción de Sendai 2015-2030.<sup>8</sup> A través de estos procesos, los Estados han ido asumiendo una serie de compromisos internacionales con el objeto de reducir el riesgo de las amenazas naturales y mitigar sus efectos a través de tareas de preparación, cooperación y estrategias de coordinación globales, nacionales y locales.<sup>9</sup>

El sistema de protección de personas en las fases posteriores a la ocurrencia de un desastre también ha sufrido una notable transformación en los últimos años. La comunidad internacional, conformada por las agencias del sistema de las Naciones Unidas, la Cruz Roja y las ONGs internacionales, ha desarrollado una serie de mecanismos de coordinación y apoyo a los Estados que permiten que la protección de las víctimas de desastres sea más efectiva. La respuesta a desastres ya no se percibe como una serie de acciones reactivas y puntuales, desligadas de otros factores de largo plazo conectados al desarrollo humano y del proceso continuo de fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades. La dimensión del desarrollo humano toma cada vez mayor relevancia, ya que la relación entre los desastres y los índices de pobreza o desarrollo de las capacidades locales son cada vez más evidentes, como analizaremos en el primer Capítulo de este trabajo.

Es también importante poner de relieve de principio que los Estados y las organizaciones regionales e internacionales han venido adquiriendo mayor capacidad para llevar a cabo tareas de preparación, seguimiento y socorro para paliar las consecuencias de las catástrofes. Estas nuevas capacidades requieren el desarrollo de marcos normativos más sólidos y completos para la acción humanitaria, así como el fortalecimiento de las estructuras operacionales como la defensa civil o entes que permitan coordinar la ayuda nacional con organismos

---

<sup>8</sup> Estos marcos de acción son los compromisos que asumen los Estados que participan en las Conferencias sobre reducción de riesgos que se llevan a cabo periódicamente y que analizaremos en profundidad en el Capítulo II de este trabajo.

<sup>9</sup> CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional 65º período de sesiones*, A/68/10, 2013, p. 93



internacionales. Las falencias operativas en cuanto a la coordinación internacional continúan siendo significativas, incrementando la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas y limitando la efectividad de las tareas de respuesta.

Este escenario de desprotección o vulnerabilidad frente a los desastres, se agrava aún más cuando miramos hacia el futuro. Los desastres son una combinación de amenazas naturales y vulnerabilidades de las comunidades afectadas, y justamente, “[...] lo más desalentador es la evidencia de que ambas cosas están aumentando.”<sup>10</sup> Cambios en el clima, desplazamientos hacia zonas más peligrosas, el proceso de urbanización mundial, la explotación forestal y la utilización inadecuada de la tierra son solamente algunos de los elementos que sugieren un incremento significativo de desastres y su impacto en los próximos años. Es por eso que existe cada vez mayor interés en la regulación jurídica y coordinación operativa de la gestión de los mismos.

Ante la ausencia de un marco jurídico vinculante a nivel global relativo a los desastres, se apela a otras ramas y mecanismos existentes en el Derecho Internacional para regular, no solamente la cooperación internacional en estas situaciones, sino también la responsabilidad de los Estados en cuanto a la protección de las personas dentro de su territorio. Uno de los debates más resonantes de los últimos años ha versado sobre la propuesta de considerar como un crimen contra la humanidad a la falta de consentimiento del Gobierno de Birmania para recibir ayuda internacional, que permitiera asistir a la población civil seriamente afectada por el ciclón Nargis en el año 2008. De este modo, parte de la doctrina vislumbraba la posibilidad de invocar la doctrina de la responsabilidad de proteger (R2P), que legitimaba una intervención de la comunidad internacional a los efectos de proteger los derechos las víctimas de esa catástrofe que no estaban siendo protegidos por las autoridades locales.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> J. OCHARAN, F. REY MARCOS y A. PÉREZ DAZ, *Guía práctica de reducción del riesgo de desastres para organizaciones humanitarias y de desarrollo*. Fundación "La Caixa", Barcelona, 2008. p. 16

<sup>11</sup> EMERGENCY ASSISTANCE TEAM (BURMA) y JOHNS HOPKINS BLOOMBERG SCHOOL OF PUBLIC HEALTH, *After the storm: voices from the delta*. Tak, Emergency Assistance Team (Burma), Thailand, 2009. p. 4

Si bien hasta la actualidad se ha descartado la posibilidad de invocar la doctrina R2P en casos de desastres naturales, ya que no cuenta con el apoyo político necesario para que su ámbito de aplicación se extienda más allá de las situaciones de conflicto armado (como analizaremos en el Capítulo II de este trabajo), la discusión sobre el consentimiento de los países a recibir ayuda internacional, y en general, la responsabilidad de los Estados de proteger a las víctimas de los desastres, toma cada vez mayor relevancia y conforma una parte central de este trabajo de investigación.

En esta dirección, otra parte de la doctrina considera teóricamente posible que un desastre de gran escala, al que no respondiera efectivamente el Estado afectado, sea considerado como una amenaza a la paz y la seguridad internacional y que las medidas de socorro pudieran ser autorizadas por el Consejo de Seguridad, en virtud de lo establecido por el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>12</sup> Como ya lo planteaba el ex-Secretario General de la ONU, Boutros Boutros Ghali, “[...] las situaciones de emergencia humanitaria, al ocasionar éxodos masivos de población, pueden plantear amenazas para la paz y la seguridad internacionales.”<sup>13</sup>

Ciertamente, la magnitud de estas situaciones se asemeja mucho a las grandes crisis humanitarias originadas por conflictos armados o violaciones graves en materia de derechos humanos. Por ejemplo, en los últimos años, los desastres naturales han generado más refugiados y desplazados que las guerras y los conflictos armados.<sup>14</sup> No se trata de un dato menor, sobre todo si consideramos la falta de regulación existente en cuanto a la protección de ese gran número de personas afectadas.

En estas situaciones de desastre, los Estados afectados son los principales responsables de proteger a las personas en su territorio, aunque en algunos casos el Estado afectado no cuenta con la capacidad o medios adecuados para hacer frente

---

<sup>12</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. p. 165

<sup>13</sup> ONU: *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, A/48/1, 1992. párr. 481, en CDI:A/CN.4/590, 2007. p. 166

<sup>14</sup> S. BORRÁS PENTINAT, “Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, pp. 85-108, Vol. XIX, No. 2, Universidad Austral de Chile, 2006. p. 86

a tales catástrofes. Es ahí donde se plantea la cuestión de la ayuda internacional de otros Estados u organizaciones especializadas que prestan asistencia al Estado afectado y donde se plantea la cuestión del consentimiento a dicha ayuda por parte del Estado afectado.

La ayuda internacional es fundamental para brindar asistencia a las víctimas de los desastres en aquellas situaciones donde el Estado afectado no cuenta con los mecanismos, capacitación o recursos necesarios para hacer efectiva una respuesta adecuada, o cuando la magnitud del impacto del evento es tal, que es necesario que los mecanismos de respuesta de las autoridades locales se vean reforzadas con la llegada de ayuda externa proveniente de otros Estados, las Naciones Unidas (ONU), organismos regionales u Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Por este motivo, es clave la discusión sobre el consentimiento a recibir ayuda internacional, ya que en los primeros días de un evento de esta naturaleza, un retraso de apenas horas en el ofrecimiento o consentimiento de la ayuda puede significar la vida de un gran número de personas.

La necesidad de un marco jurídico que permita regular todas estas cuestiones resulta fundamental. Si bien el Derecho Humanitario regula muchos aspectos de la asistencia humanitaria a víctimas, solamente se aplica a situaciones dentro del marco de los conflictos armados. No existe un marco jurídico universal y vinculante en cuanto a la protección de personas en casos de desastres que pueda ser aplicado en tiempos de paz. El Derecho de los Derechos Humanos constituye otro gran pilar en este sentido, ya que los derechos humanos no desaparecen cuando ocurre un desastre. Los Estados tienen la responsabilidad de respetar, promover y proteger los derechos de todas las personas que residan en su territorio, sobre todo en situaciones de desastres, donde las personas se vuelven aún más vulnerables a posibles violaciones de sus derechos. También existen otras ramas del Derecho que podrían aplicarse por analogía o que contienen principios de relevancia para la protección de las personas en casos de desastre, como el Derecho de los Refugiados y Desplazados, el Derecho Ambiental y otras que analizaremos a lo largo de este trabajo. Sin embargo, ninguna rama del Derecho Internacional termina por abarcar y regular específicamente todas las necesidades de las personas afectadas.

Asimismo, en el ámbito internacional se han adoptado varios textos no vinculantes sobre el tema, en particular, resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)<sup>15</sup> y de otros órganos relevantes como la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; declaraciones políticas; códigos de conducta; directrices operativas; y normas y reglamentos internos de las Naciones Unidas en lo que respecta a la preparación, movilización, coordinación, facilitación y entrega de ayuda humanitaria en tiempos de desastre.<sup>16</sup> Sin embargo, como hacíamos referencia anteriormente, ninguno de estos instrumentos es de alcance universal y carácter vinculante.

En los últimos años, se han puesto en marcha algunas iniciativas dentro de este ámbito, que se ha comenzado a denominar Derecho relativo a los Desastres, que han generado gran expectativa en la comunidad internacional. Entre ellas, el trabajo de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FIRC) sobre normativa internacional de respuesta a desastres,<sup>17</sup> y el trabajo de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de la ONU sobre la protección de personas en casos de desastre, junto con un incremento en los debates académicos sobre si ciertas acciones u omisiones en el proceso de proveer ayuda humanitaria podrían ser consideradas como un crimen contra la humanidad;<sup>18</sup> o asimismo, desde el enfoque de los derechos humanos, se ha planteado la existencia de un derecho a la asistencia humanitaria y se ha invocado a otros derechos que entrarían en juego en la protección de las víctimas de los desastres naturales.<sup>19</sup> En paralelo, la frecuencia y magnitud cada vez mayor de los desastres han provocado que los Estados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y las instituciones

---

<sup>15</sup> Dentro de las de mayor relevancia podemos citar a las resoluciones de la ONU: A/43/131, A/45/100 y A/46/182.

<sup>16</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. p.11

<sup>17</sup> En el siguiente enlace se puede acceder a todos los recursos acerca el programa de la FICR sobre Derecho relativo a los Desastres: <http://www.ifrc.org/es/introduccion/desastre-ley/informacion-sobre-las-normas-sobre-desastres/>. (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>18</sup> Como por ejemplo, el artículo de S. FORD, "Is The Failure To Respond Appropriately To A Natural Disaster A Crime Against Humanity? The Responsibility To Protect And Individual Criminal Responsibility In The Aftermath Of Cyclone Nargis." *Denver Journal of International Law and Policy*, pp. 227-276. No. 38, 2010.

<sup>19</sup> Ver: J. ABRISKETA, "El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites", *Unidad de Estudios Humanitarios: Los desafíos de la acción humanitaria*, pp. 71-100, Icaria, Barcelona, 1999.

académicas presten atención al papel del Derecho en todas las fases de una situación de desastre.<sup>20</sup>

Unos de los pilares fundamentales de este resurgimiento fue el inicio del Programa de la Federación de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre las normativas en caso de desastres que se ha desarrollado significativamente a partir del 2007.<sup>21</sup> A través de este programa, que se sustenta en estudios, investigaciones y consultas con los principales actores, se presta asistencia a los Estados para desarrollar leyes y otras normativas que faciliten la coordinación de ayuda humanitaria en casos de desastre. Como resultado, se han generado las “Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en caso de desastre y asistencia para la recuperación inicial”, adoptadas unánimemente por los Estados parte de las Convenciones de Ginebra en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en el año 2007.<sup>22</sup> A su vez, el programa se ha convertido en un recurso de consulta sobre normativas vigentes en cuestiones de derecho aplicado a situaciones de desastres.

El segundo pilar fundamental para el desarrollo de un Derecho relativo a los Desastres, que conforma el objeto de estudio principal de este trabajo, es el Proyecto que la Comisión de Derecho Internacional de la ONU comenzó en el año 2008, y que consiste principalmente en la codificación y desarrollo jurídico relacionados con la protección de personas en casos de desastres. En un principio, no estaba claro si la Comisión iba a asumir los riesgos de tratar los grandes temas pendientes en este ámbito, como la obligación de los Estados afectados a aceptar la ayuda

---

<sup>20</sup> CDI: *Cuarto informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial, A/CN.4/643, 2011. párr. 27

<sup>21</sup> Se utiliza el año 2007 como referencia ya que en esa fecha se ha publicado el primer estudio de la Cruz Roja sobre este tema, aunque estudios se venían realizando desde el año 2002: D. FISHER, *Derecho y asuntos legales en la respuesta internacional a desastres: un estudio de gabinete* – Versión resumen (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja 2007) <http://www.ifrc.org/PageFiles/125639/113600-idrl-deskstudy-en.pdf> (fecha de último acceso: septiembre 2016), aunque existían algunos estudios preliminares desde el año 2003.

<sup>22</sup> FICR, *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en caso de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, FICR, 2011.

internacional,<sup>23</sup> o si su trabajo se enfocaría primordialmente en cuestiones de logística humanitaria como facilitación de trámites de visados, acuerdos de aduana para bienes humanitarios, etc. No obstante, a medida que los trabajos de la CDI fueron avanzando en este Proyecto, se comenzaron a tratar temas de gran complejidad y urgencia, generando la reacción y participación de juristas, académicos y trabajadores humanitarios en este proceso de debate y formulación de propuestas.

El trabajo de la CDI en el tema de desastres constituye un gran precedente en razón de las contribuciones que la CDI ha realizado en los distintos campos del Derecho desde su creación y, por lo tanto, lo hemos considerado como un tema central en este trabajo de investigación. En el año 2016, el Comité de Redacción de la Comisión aprobó el Proyecto de artículos sobre la protección de personas en casos de desastre<sup>24</sup>, que junto a los pormenores del trabajo de la CDI sobre este tema, es analizado en profundidad en el Capítulo III de este trabajo.

## **2. Objeto de la investigación**

El objeto de estudio de este trabajo está constituido por la protección de las personas en casos de desastre, con un enfoque especial sobre el Proyecto actual de la CDI sobre el tema. Se ha decidido una aproximación al objeto desde dos dimensiones: por un lado, desde el estudio del concepto de desastres y del sistema internacional de gestión de los mismos; por otro, desde el análisis de los marcos jurídicos relevantes y los vacíos legales existentes en la materia.

Como se ha venido señalando, actualmente no existe ningún instrumento jurídico universal que regule a nivel global, todos los aspectos fundamentales de la

---

<sup>23</sup> B. HEATH, "Disasters, relief, and neglect: the duty to accept humanitarian assistance and the work of the International Law Commission", *New York University Journal of International Law and Politics*. pp. 419-477, No. 432, 2011. p. 422

<sup>24</sup> CDI: *Protección de las personas en casos de desastre, texto de los proyectos de artículos aprobados en primera lectura por el Comité de Redacción*, A/CN.4/L.871, 2016.

protección de las víctimas en casos de desastre, incluida la prevención, la respuesta y la protección de las víctimas.<sup>25</sup> Existen distintos instrumentos legales internacionales que regulan algunos aspectos de la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales, aunque a nivel multilateral, no contamos con un instrumento de naturaleza vinculante que regule dichas actividades en su totalidad.

Eventos como el tsunami en el sur de Asia del 2004, el ciclón Nargis del 2008 que afectó a Birmania o el terremoto en Haití del 2010, han puesto de manifiesto las necesidades especiales de protección que poseen las víctimas de los desastres. Esto ha generado grandes debates sobre la necesidad de establecer mecanismos de protección internacional más efectivos para las víctimas de tales eventos, y como contrapartida, sistemas de responsabilidad internacional para los Estados e individuos que no cumplan con sus obligaciones respecto de la protección y la provisión de ayuda humanitaria.

La comunidad internacional ha tomado conciencia de que las necesidades en materia de protección de las personas afectadas por este tipo de eventos son especiales, y que deberían estar cristalizadas en una normativa internacional específica. Como establece la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), “[...] no existe una fuente de Derecho Internacional definida y ampliamente aceptada que enumere las normas jurídicas, los procedimientos, los derechos y las obligaciones en materia de respuesta y socorro en casos de desastre.”<sup>26</sup> Los derechos y obligaciones en cada fase de la gestión de un desastre son diferentes, por lo que un marco legal de carácter global pero con disposiciones específicas en materia de desastres contribuiría en gran medida a que la protección de los afectados sea efectiva.

En un contexto de cambio climático, los procesos de urbanización y los nuevos escenarios de conflictividad y seguridad en el plano internacional, es de esperar que la ocurrencia e impacto de tales fenómenos sean cada vez más frecuentes y de

---

<sup>25</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. p. 8

<sup>26</sup> FICR, *World Disasters Report; Focus on public health*. FICR, 2000. p. 145

mayor magnitud requiriendo que los sistemas jurídico-políticos para la protección de sus víctimas sean desarrollados y puestos en marcha de un modo eficiente. Cada año, un promedio de 200 millones de personas se ven afectadas por la ocurrencia de desastres naturales. Entre los años 1998 y 2007, un 98% de los afectados fueron víctimas de desastres de tipo climatológicos como lo son las sequías, inundaciones o tormentas.<sup>27</sup> De acuerdo a los estudios realizados por OXFAM, para los próximos años este número podría crecer hasta en un 50%, dejando el número de afectados en 375 millones por año.<sup>28</sup>

De este modo, podemos observar que al incremento en ocurrencia e intensidad de los desastres en el mundo, se suma a las lagunas jurídicas existentes en cuanto a la protección de las personas afectadas. Este cuadro de vulnerabilidad ascendente es lo que otorga a este estudio una relevancia fundamental. El trabajo de la CDI, así como los debates doctrinarios sobre la responsabilidad internacional en estos casos, son fundamentales para contribuir al desarrollo de un marco de protección legal global para todas las personas afectadas por estos acontecimientos, y por lo tanto, para revertir el cuadro de desprotección en el que actualmente se encuentran estos colectivos.

## **2.1 Delimitación del objeto de la investigación**

La investigación se ha realizado desde distintos ámbitos del conocimiento. En primer término, se llevó a cabo un análisis del estado de la cuestión de la concepción de los desastres y del sistema internacional de respuesta y prevención. Con el objeto de indagar sobre la relación entre los fenómenos naturales y los distintos niveles de responsabilidad del hombre, se realizó una descripción de los distintos tipos de amenazas naturales y los factores determinantes para que estos se conviertan

---

<sup>27</sup> Como analizamos en el Capítulo I, apartado 1.4, estos fenómenos son además evitables en gran medida a través de tareas de preparación y acción rápida.

<sup>28</sup> T. SCHUEMER-CROSS y B. H. TAYLOR, 2009, *op. cit.* p. 2



efectivamente en desastres.

En este sentido, existe una evolución en la concepción de desastres en la cual se establece una diferencia entre las “amenazas de la naturaleza” y los “desastres”, poniendo de manifiesto que siempre es el factor humano el que genera un desastre, debido al fracaso en las tareas de predicción, preparación, prevención y mitigación de riesgos frente a una amenaza de la naturaleza. También es preciso establecer que cierto nivel de impacto de algunos fenómenos naturales resulta verdaderamente inevitable, aunque incluso en esos casos, existe siempre la capacidad del hombre para mitigar ese impacto y lograr que tanto las víctimas o la magnitud del daño, sean menores.

Este análisis resulta clave en cuanto a la determinación de las responsabilidades jurídicas que se desprenden de las intervenciones humanas en los procesos de prevención y respuesta a las catástrofes. Además, como veremos a lo largo de este trabajo, una de las principales críticas al trabajo de la CDI sobre este tema, es la falta de profundización en el estudio de los desastres y de como se encuentra organizado el sistema internacional de respuesta a los mismos. La crítica se sustenta en el argumento que la falta de profundización y conocimiento sobre estas cuestiones substanciales pueden convertir a los instrumentos jurídicos en irrelevantes o de difícil aplicación práctica.

Siguiendo en el ámbito de análisis de los desastres, son incluidos en este estudio los desastres tecnológicos,<sup>29</sup> de formación multi-causal y paulatina,<sup>30</sup> debido a que los efectos de los mismos son similares a los originados por peligros naturales repentinos, y sus víctimas requieren la protección adecuada a través del sistema de ayuda internacional que no establece diferencias entre desastres de origen natural y tecnológicos. Se toma como referencia una definición amplia del concepto de

---

<sup>29</sup> Estos son ocasionados por el hombre, como por ejemplo, derrames tóxicos, accidentes nucleares, etc. CRED Glosario - <http://www.emdat.be/glossary/9#letterf> (fecha del último acceso: Junio 2016)

<sup>30</sup> Como por ejemplo, las crisis de seguridad alimentaria.

desastre, tal como la adoptada por la Comisión de Derecho Internacional en su trabajo sobre la protección de las víctimas de los desastres:

### **Definición de desastre**

“[...] Por desastre se entiende un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad.”<sup>31</sup>

Esta definición es la utilizada en este estudio por una cuestión de correlación con el trabajo de la Comisión y para que el análisis de los trabajos de la CDI pueda ser realizado en contexto. Sin embargo, en el Capítulo I se realiza un estudio más pormenorizado de las distintas definiciones de desastres que han sido utilizadas en el Derecho Internacional y en la comunidad internacional dedicada a la respuesta a desastres; así como un análisis de la evolución histórica de la concepción de desastres en las últimas décadas, ya que de esta evolución se desprenden numerosas consideraciones de relevancia jurídica.

No se incluye en este estudio la fase de reconstrucción post-desastre, dado que allí convergen otros sistemas internacionales de ayuda, como el de la cooperación al desarrollo, entidades estatales distintas de aquellas que se ocupan de las emergencias humanitarias, y asimismo, se aplican marcos jurídicos de otra naturaleza, aunque exista cada vez más, cierto nivel de complementariedad entre ambas disciplinas. No obstante, cuando se ha analizado la relación entre el Derecho de los Desastres y otras ramas del Derecho Internacional, como el Derecho de los Derechos Humanos, se ha hecho mención a algunos de los instrumentos que aplican

---

<sup>31</sup> CDI: Protección de las personas en casos de desastre, texto de los proyectos de artículos aprobados en segunda lectura por el Comité de Redacción, A/CN.4/L.871, 2016.

en las fases de reconstrucción o de desarrollo de las comunidades y que están ligados a los desastres.

Seguidamente al análisis de los desastres, hacemos mención al estado de la cuestión de los sistemas institucionales, tanto domésticos como internacionales, de gestión de desastres. Ahora bien, este trabajo tiene una sólida orientación internacional y se apoya como punto de referencia en los trabajos de la CDI sobre este tema. Es decir, no constituye el objeto de este trabajo indagar en profundidad sobre los modelos nacionales de respuesta de emergencias, las estructuras de protección civil o los organismos internos que regulan algunos o todos los aspectos de una emergencias. El objeto principal de esta investigación es el papel del Estado en cuanto a su responsabilidad de proteger los derechos de sus ciudadanos y, en particular, en la interacción con otros Estados o actores que participen de las tareas de protección de las personas afectadas por los desastres. También abordamos las responsabilidades de los Estados en cuanto a la reducción de riesgos de desastres y dedicamos un apartado<sup>32</sup> del Capítulo I, a brindar un estado de la cuestión sobre las estructuras de respuesta nacionales y los principales debates que se dan en torno al Estado como actor principal de la respuesta a una situación de desastre. El énfasis de este trabajo está puesto en la cooperación internacional en cuanto a la protección de las víctimas de desastres.

Nos enfocamos luego en el sistema internacional de asistencia humanitaria, que en su versión más institucional se encuentra coordinado desde el seno de la ONU a través de la estructura establecida en la resolución 46/182,<sup>33</sup> a la que nos hemos referido en distintas secciones de este trabajo. Nos ocupamos aquí de la descripción del sistema, los principales actores, y en particular, ya que resulta de gran relevancia para el resto de este trabajo, de la relación entre los Estados y este sistema internacional de respuesta.

Una vez realizado el análisis de los desastres y el sistema internacional de respuesta, nos adentramos en las cuestiones puramente jurídicas de la materia en el Capítulo

---

<sup>32</sup> Apartado 2 del Capítulo I

<sup>33</sup> ONU:A/46/182, 1991.

II. En él, se establece un estado de la cuestión del marco jurídico que se aplica a la protección de las personas en casos de desastre. Se realiza un estudio general sobre la evolución histórica del Derecho relativo a los Desastres, se analiza el cuerpo de normas existentes en la actualidad, y a continuación se profundiza en la perspectiva del Derecho de los Derechos Humanos y el derecho a la asistencia humanitaria; en la propuesta de incluir a los crímenes contra la humanidad y responsabilidad de proteger en el marco de los desastres; en las vinculaciones entre el Derecho Humanitario Internacional y el Derecho relativo a los Desastres; en el Derecho Consuetudinario en materia de desastres, y por último, hacemos un estudio pormenorizado del Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU sobre la protección de las personas en casos de desastre.<sup>34</sup>

El análisis del Proyecto de la Comisión sobre la protección de personas en caso de desastre constituye una parte esencial de este trabajo, por lo que se dedica un Capítulo completo a dicha tarea así como gran parte de la sección de las conclusiones. Esto es así, debido a que por su naturaleza, el Proyecto de artículos propuesto por la CDI abarca todos los temas claves de la asistencia humanitaria en casos de desastre y el marco legal existente. Del mismo modo, los trabajos preparatorios de la Comisión y los estudios preliminares que se han llevado a cabo, constituyen un marco teórico único en esta materia, ya que combinan aspectos jurídicos con estudios científicos y práctica internacional sobre la ocurrencia e impacto de los desastres, y asimismo, con cuestiones políticas relacionadas a la estructura del sistema internacional de ayuda en la actualidad. Estas tres perspectivas, la jurídica, científica y política, se encuentran presentes en el análisis de los distintos artículos que presenta el Proyecto de la CDI sobre la protección de las personas en caso de desastres.

No obstante, y aunque uno de los temas centrales de este estudio está constituido por el trabajo de la CDI, es necesario también analizar otros frentes jurídicos que han sido debatidos hasta la actualidad respecto de hacer más efectiva la protección

---

<sup>34</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

de las víctimas en casos de desastre. Uno de estos enfoques, se basa en las obligaciones del Estado que ostenta la soberanía territorial de asegurar la protección de las víctimas, y propone la posibilidad de hacer efectiva dicha obligación a través de una intervención del Consejo de Seguridad de la ONU (Doctrina de Responsabilidad de Proteger)<sup>35</sup> o de una aplicación más efectiva de los instrumentos de derechos humanos cuando el Estado en cuestión no se haga cargo de dichos deberes. Si bien el Proyecto de la Comisión adopta una perspectiva jurídica diferente, basada en la cooperación y la solidaridad internacional de acuerdo a los principios fundamentales establecidos en la Carta de la ONU, es preciso revisar y analizar las otras opciones y propuestas que han acaparado gran atención en el ámbito internacional y que podrían desarrollarse o tomar fuerza en el futuro.

Es asimismo importante remarcar que esta investigación está enfocada en las cuestiones jurídicas de la protección de las víctimas de los desastres que no se encuentran reguladas por el Derecho Humanitario Internacional. Existen múltiples disposiciones en el Derecho Humanitario Internacional respecto de la ayuda humanitaria en caso de conflicto armado que podrían ser utilizadas por analogía en el Derecho de los Desastres. El objeto de este trabajo está principalmente orientado a aquellas situaciones de emergencia en tiempos de paz, en las que el Derecho Humanitario Internacional no resulta aplicable, en consonancia con la dirección que ha sido adoptada por la Comisión en su Proyecto de artículos aprobado.<sup>36</sup> Sin embargo, en el Capítulo II de este trabajo, analizamos aquellas disposiciones del Derecho Humanitario que por analogía o principios, podrían ser relevantes para la protección de las personas en casos de desastre y para el desarrollo del Derecho relativo a los Desastres.

---

<sup>35</sup> ONU: Resolución de la Asamblea General sobre la Cumbre Mundial del 2005, A/RES/60/1, 2005. párr. 138 y 139

<sup>36</sup> Ver el Proyecto de artículos aprobado en: CDI: *Protección de las personas en casos de desastre, texto de los proyectos de artículos aprobados en primera lectura por el Comité de Redacción*, A/CN.4/L.871, 2016.

## **2.2 Objetivos**

### **2.2.1 Objetivo general**

Demostrar, mediante el estudio de los antecedentes jurídicos y políticos, las lagunas jurídicas existentes en cuanto a la protección de las personas en casos de desastre, y la necesidad de un marco jurídico universal, global (en cuanto a todos los aspectos de la gestión de desastres) y vinculante que regule las obligaciones de los Estados y otros actores para permitir la protección efectiva de las personas en caso de desastres.

### **2.2.2 Objetivos específicos**

- Analizar la naturaleza de los desastres y establecer la responsabilidad humana en cuanto al impacto que las amenazas naturales ocasionan.
- Analizar el marco jurídico existente que regula la protección de las personas en casos de desastres.
- Estudiar en profundidad el Proyecto de la CDI sobre protección de las víctimas de los desastres y su posible impacto en el desarrollo de un Derecho relativo a los Desastres.
- Examinar, desde el Derecho Penal Internacional, los argumentos esbozados sobre si ciertos actos individuales en materia de protección frente a los desastres, pueden ser considerados como crímenes contra la humanidad.
- Analizar las obligaciones en materia de protección de los Estados en situaciones de desastre.
- Examinar la estructura actual del sistema internacional de ayuda humanitaria en caso de desastres y los mecanismos de reducción de riesgos de desastres.

## **2.3 Hipótesis**

En este estudio se ha trabajado con tres hipótesis principales:

- El impacto de los desastres sobre las personas se encuentra determinado por el factor humano a través del fracaso en la prevención, preparación y respuesta ante las amenazas naturales.
- El marco legal existente y los avances jurídicos en materia de protección de las personas en casos de desastre y la reducción de riesgo de desastre, no han sido suficientes para asegurar una protección integral de las personas afectadas por estos eventos.
- En ausencia de un instrumento jurídico internacional, vinculante y que regule todos los aspectos de la asistencia humanitaria en caso de desastre, normas de otras ramas del Derecho Internacional pueden ser aplicadas por analogía.

## **2.4 Comprobación de la hipótesis**

Las tres hipótesis esbozadas para este trabajo han sido comprobadas. En el caso de la determinación del factor humano en el impacto que los fenómenos naturales tienen sobre las personas, se ha trabajado con los estudios de expertos, la revisión de casos específicos y las estadísticas que nos han permitido fundamentar dicha afirmación. Hemos analizado el caso de Chile, donde una vez tomadas las medidas de prevención adecuadas, eventos naturales de características similares han generado un impacto significativamente menor en la población. También hemos estudiado que la mayoría de las víctimas de desastres en el mundo provienen de situaciones de formación lenta, en las que las acciones humanas a lo largo de su formación podrían haber reducido el impacto en gran medida. Por último, en relación a aquellos fenómenos de la naturaleza que no son evitables y suceden repentinamente, como los terremotos o tormentas tropicales, hemos señalado la relevancia y pertinencia de los sistemas de alerta temprana y respuesta rápida para mitigar sus efectos. Es decir, hemos podido comprobar que en todos los casos, el

factor humano es determinante en el impacto de los desastres.

La comprobación de la segunda hipótesis ha resultado bastante más compleja ya que no es fácil determinar vacíos dentro del vasto entramado de normas, instrumentos y directrices en varias ramas del Derecho Internacional que hacen referencia parcialmente o implícitamente a la protección de las personas afectadas por desastres. Pero a lo largo de este trabajo, sobre todo en los Capítulos II y III, hemos puesto de relieve una serie de lagunas jurídicas concretas y otras situaciones en las que algunas ramas del Derecho Internacional podrían llegar a aplicarse por analogía. Sin embargo, como las interpretaciones difieren en torno a dicha aplicabilidad, las vulnerabilidades de las personas en casos de desastre no son eficazmente atendidas.

Hemos analizado, por ejemplo, el caso de las limitaciones en cuanto a la aplicación práctica de los instrumentos de derechos humanos y las opiniones encontradas respecto de la existencia de un derecho a la asistencia humanitaria. También hemos demostrado los vacíos jurídicos que existen en cuanto a las personas que se desplazan por desastres y cuestiones relacionadas con el clima, tanto en el caso de los apátridas o como los refugiados ambientales-climáticos, que no son incluidos en el sistema de protección internacional para los refugiados dispuesto por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del año 1951.<sup>37</sup>

Incluso en el Proyecto de artículos que ha sido aprobado en el seno de la CDI y que ha sido objeto de estudio exhaustivo de este trabajo, vemos que existen una serie de interrogantes en materia de protección. En primer lugar, en cuanto al futuro del propio Proyecto de artículos se comenzará a dilucidar a fines del 2016, respecto de si existe la posibilidad de que una Convención emane del mismo o simplemente será endosado por la Asamblea General como una serie de directrices no vinculantes, como viene siendo la tónica general en los últimos tiempos.<sup>38</sup> Pero más

---

<sup>37</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951. Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137

<sup>38</sup> Como en el caso del Proyecto de artículos sobre la Responsabilidad de los Estados por Hechos



allá de esta cuestión, en el contenido del Proyecto podemos ver una serie de lagunas jurídicas y cuestiones de interpretación que no han sido resueltas en su totalidad y que indican la comprobación de la segunda hipótesis de este trabajo: sin un marco vinculante que regule todos los aspectos de la protección de las personas en caso de desastre, millones de personas en esos casos se encontrarán en situación de vulnerabilidad y desamparo jurídico.

Asimismo, como modo de comprobación de esta segunda hipótesis hemos estudiado, sobre todo en la Introducción y en la primera sección del Capítulo II, el surgimiento de esta relativamente nueva rama del Derecho Internacional que se ha denominado Derecho relativo a los Desastres. Los nuevos instrumentos jurídicos que se han ido desarrollando en los últimos años, algunos de carácter regional o sectorial, las investigaciones y publicaciones sobre el tema, el avance en cuanto al desarrollo de legislación nacional, así como el desarrollo principalmente de las iniciativas de la FICR y de la CDI, ponen de manifiesto la necesidad existente en el Derecho Internacional de desarrollar jurídicamente estas cuestiones.

La tercera hipótesis también ha sido comprobada a lo largo del Capítulo II de este trabajo donde se han analizado los distintos principios, instrumentos y normativas provenientes de otras ramas del Derecho Internacional que aplican a la cuestión de las personas en caso de desastre, ya sea porque realizan menciones específicas a la cuestión de los desastres o porque resultan relevantes por analogía.

Hemos podido concluir que el Derecho de los Derechos Humanos constituye la base de la protección de personas en casos de desastre, ya que las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado con respecto a sus ciudadanos no dejan de estar vigentes cuando se produce un desastre, y porque no existe otro marco que regule estas situaciones, al menos cuando no existe un conflicto armado. Por lo tanto, el derecho a la vida, la alimentación, vivienda, entre otros derechos, deben ser respetados, protegidos y aplicados por los Estados en todo momento, y

---

Ilícitos ONU: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 53º período de sesiones*, A/56/10, 2001; o el Proyecto sobre la Protección Diplomática: CDI: A/CN.4/L.684, 2006.

particularmente en el caso de desastres o amenazas naturales, los Estados deben tomar las medidas necesarias para prevenir el impacto de los mismos.

También hemos visto en el Capítulo II de este trabajo como el Derecho Humanitario Internacional y el Derecho de los Refugiados y Desplazados se basa en los mismos principios que el incipiente Derecho relativo a los Desastres y que muchas de dichas normativas pueden aplicarse por analogía, en tiempos de paz. También hemos observado como estas ramas del Derecho Internacional poseen sus cimientos en principios ya cristalizados del Derecho Internacional -como el principio de no intervención- que también son adoptados por el incipiente Derecho relativo a los Desastres.

### **3. Justificación e interés del objeto de la investigación**

La frecuencia e impacto de los desastres en el mundo ha aumentado considerablemente durante los últimos años.<sup>39</sup> Los datos que se desprenden de los estudios de expertos sobre el cambio climático, los procesos de urbanización y los problemas de pobreza y desarrollo que afectan al mundo en la actualidad, sugieren asimismo un incremento sostenido del impacto y ocurrencia de los desastres en los próximos años.<sup>40</sup>

Un estudio acabado de los aspectos científicos, políticos y del marco jurídico existente en cuestiones de prevención y socorro a víctimas de desastres naturales puede contribuir significativamente a la construcción u optimización de sistemas jurídicos o institucionales que permitan tomar medidas efectivas para remediar la situación de las víctimas de estos eventos. El estudio contribuye a determinar los vacíos más importantes y urgentes en el marco jurídico actual, así como los aspectos más complejos y conflictivos de las distintas iniciativas en materia de Derecho

---

<sup>39</sup> CRED, “Disaster Data: A Balanced Perspective. Report”, *CRED CRUNCH Newsletter*, No. 21, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Universidad de Louvain, 2010. p.1

<sup>40</sup> T. SCHUEMER-CROSS y B. H. TAYLOR, 2009, *op. cit.* p. 3

relativo a los Desastres que se han desarrollado hasta el momento.

Por otra parte, el escaso interés académico y jurídico que estos temas han generado hasta el momento, en contraste con el alto impacto en cuanto a vidas humanas, convierte esta investigación en un avance importante junto a otros trabajos que se están desarrollando sobre la construcción de un marco académico, epistemológico y jurídico de discusión en el tema de protección en casos de desastre. Los trabajos de la comunidad académica y jurídica en relación al Derecho relativo a los Desastres han estado bastante relegados hasta hace apenas unos años, y si bien a partir de la década de los 90 del siglo pasado, existe un renovado interés sobre estas cuestiones, los recursos asignados al desarrollo de estos estudios discrepan significativamente con la enorme magnitud del problema y las necesidades en cuanto al desarrollo teórico del mismo.

En consecuencia, este trabajo intenta contribuir al incipiente cuerpo de debate académico y desarrollo jurídico sobre este tema. Es preciso reconocer que al tiempo de la finalización de este trabajo, una serie de avances continuaban llevándose a cabo, como por ejemplo los avances en el trabajo de la CDI, así como el desarrollo de normas, acuerdos o instrumentos jurídicos de otra naturaleza relacionadas al tema de protección de personas en casos de desastres. Es por eso que algunas cuestiones de relevancia fundamental podrían quedar fuera de este análisis. Sin embargo, se ha decidido no acotar este estudio a un periodo de tiempo determinado sino actualizar su contenido hasta el momento de su finalización con la fecha indicada en la portada del mismo.

#### **4. Metodología y técnicas de investigación**

Para la realización de esta tesis doctoral se han utilizado los métodos descriptivo, comparativo y analítico para estudiar la regulación jurídica de los diferentes sistemas relevantes a la protección en casos de desastres. La revisión bibliográfica

doctrinal ha sido fundamental a la hora de investigar los antecedentes históricos del marco jurídico que se aplica a los desastres, así como la evolución de la asistencia humanitaria en casos de catástrofes.

Se ha ahondado en la documentación oficial del sistema de la ONU<sup>41</sup> para acceder a todos informes, instrumentos y resoluciones relevantes a este estudio. También se ha recurrido a los archivos de la CDI<sup>42</sup> para analizar los procedimientos y debates que se llevaron a cabo en el seno de la Comisión sobre este tema a los efectos de redactar el Capítulo III de este trabajo.

Debido a la relativamente limitada investigación sobre los temas relacionados con los desastres, se han realizado consultas con expertos y trabajadores humanitarios especializados en esta área, específicamente sobre los temas relacionados con la definición y clasificación de los desastres naturales, fiabilidad de los pronósticos de ocurrencia e impacto futuros y en la descripción del funcionamiento del sistema de ayuda humanitaria internacional.<sup>43</sup> Muchas de estas entrevistas han servido como referencia contextual para guiar la investigación, acceder a recomendaciones bibliográficas y profundizar en algunos aspectos específicos de este trabajo. Se ha accedido también a las grabaciones de diversas conferencias, mesas de debate y presentaciones sobre Derecho relativo a los Desastres.

Una de las conclusiones más relevantes de este trabajo es que el estudio de este tema debe ser multidisciplinario y multisectorial, y no puede tratarse desde una perspectiva unidireccional. Los desarrollos en materia científica, las cuestiones institucionales y operativas, y sobre todo, el dinamismo con que los cambios en el medio ambiente se presentan, obligan a aproximarse a este tema desde, por lo

---

<sup>41</sup> Sistema SAD de la ONU disponible en <http://documents.un.org/> (Fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>42</sup> Toda la documentación de la CDI sobre la cuestión de la protección de las personas en caso de desastre puede encontrarse en el siguiente enlace: [http://legal.un.org/ilc/guide/6\\_3.shtml](http://legal.un.org/ilc/guide/6_3.shtml) (Fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>43</sup> Estas entrevistas han sido realizadas de modo informal y no han sido registradas o categorizadas ya que las aportaciones provenientes de las mismas han sido apoyadas con material bibliográfico indicado pertinentemente en la citas y en la bibliografía de este trabajo.

menos, los ámbitos científicos, políticos y jurídicos. En primer lugar, profundizando sobre la concepción de desastres, los peligros naturales, la inevitabilidad o previsibilidad de los mismos; en segundo término, haciendo un análisis de los sistemas políticos e institucionales vigentes en cuanto a la respuesta y prevención de desastres; y por último, haciendo un análisis exhaustivo del marco jurídico existente y en desarrollo. Consideramos que un enfoque que no incluya un análisis a estos tres niveles, pierde relevancia y precisión.

En este sentido, otro de los grandes desafíos de este estudio ha sido que en estos 3 campos se generaban avances y desarrollos a medida que el trabajo de investigación se llevaba a cabo. Esto ha planteado una serie de oportunidades, pero también desafíos en cuanto a la delimitación del marco temporal y el seguimiento exhaustivo de los recursos disponibles sobre estas cuestiones. En el ámbito científico, los desarrollos en investigación y tecnología han sido revolucionarios en los últimos años. La respuesta a desastres utilizando telefonía móvil, uso de drones para evaluaciones así como en las fases de monitoreo y alertas de amenazas ha registrado avances vertiginosos en los últimos años. Desde el plano político-institucional, además de dos grandes reformas del sistema humanitario internacional en los últimos 10 años, nos encontramos con grandes cambios en cuanto a nuevos actores, sistemas de coordinación paralelos, participación cada vez más activa de las comunidades afectadas, reorganización de las estructuras nacionales para hacer frente a los riesgos de desastres, que han contribuido a generar un marco en cambio permanente. Por último, como hemos observado en las últimas secciones de este trabajo, el programa de desastres de la FICR, y sobre todo, el trabajo de la CDI, se han desarrollado con gran ímpetu en los últimos años, y ambos se encuentran aún con final abierto.

## **5. Esquema de la investigación**

En el Capítulo I, se analiza el tema de definición de los desastres y se realiza una evolución histórica de la ocurrencia, magnitud e impacto de dichos eventos en el

mundo. Desde esta perspectiva, se han tomado en consideración los estudios meteorológicos y científicos respecto de las tendencias recientes y los pronósticos de ocurrencia en el futuro. Los trabajos científicos sobre este tema, en particular aquellos estudios provenientes de la meteorología son abundantes, y por consiguiente, la evidencia científica es completa y precisa.

A los efectos de determinar la definición y clasificación de los desastres, se ha realizado un estudio comparativo de los referentes mundiales en cuanto a estos temas. Por un lado, la estructura de la base de datos EM-DAT<sup>44</sup> que constituye el referente mundial en cuanto a estadísticas sobre los desastres naturales; la base de datos GLIDE<sup>45</sup> que asimismo propone una definición y clasificación para los distintos eventos y las categorizaciones y definiciones utilizadas por las organizaciones que realizan trabajos de respuesta ante dichos eventos, como la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos humanitarios (OCHA), la Federación de la Cruz Roja Internacional (FICR), las principales ONGs humanitarias y algunas entidades gubernamentales.

En cuanto al análisis de las tendencias futuras, se ha realizado un estudio de los datos propuestos en el ámbito del cambio climático que indican un aumento en la ocurrencia e impacto de los mismos, junto a otros informes provenientes de organizaciones humanitarias que definen escenarios humanitarios futuros con el objeto de establecer planes de contingencia. Debido a la naturaleza científica de muchos de estos informes, sobre todo en relación con el cambio climático, se han realizado una serie de entrevistas con expertos en climatología para determinar la relevancia de dichos estudios a los efectos de esta investigación.

Asimismo, al examinar el impacto de los desastres se hizo hincapié en la relación

---

<sup>44</sup> Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, se puede visitar su sitio web en el siguiente enlace: <http://www.cred.be/> (Fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>45</sup> La base de datos de GLIDE puede accederse en el siguiente enlace: <http://www.glidenumber.net/glide/public/search/search.jsp> (Fecha de último acceso: junio 2016)

entre las amenazas naturales y la capacidad de los Estados para predecir y hacerles frente desde la reducción de riesgos, preparación y capacidades de respuesta. En este sentido, se ha tratado de establecer la relación entre el evento natural y el factor humano desde la perspectiva de la responsabilidad. Sobre este tema, existe ya literatura académica abundante como para una revisión bibliográfica que se ha complementado con entrevistas a expertos en la materia y compilación de datos estadísticos.

En el Capítulo II, se realiza un análisis del estado de la cuestión de las normativas internacionales que regulan la asistencia a las víctimas de los desastres así como la cooperación entre Estados y otros organismos que deciden ofrecer ayuda a las poblaciones afectadas. Dicho Capítulo comienza con una evolución histórica de las normas que regulan la ayuda humanitaria a las víctimas de los desastres, seguido de un análisis de la naturaleza jurídica de las normas que regulan esta incipiente rama del Derecho Internacional. Asimismo, se ha procedido a realizar un análisis de los elementos del Derecho Humanitario que están relacionados con la provisión de ayuda humanitaria en situaciones de conflicto, que si bien no constituye el objeto de este estudio, contribuyen aportando un marco normativo general para el desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos.

En este Capítulo, han sido también analizados los distintos sistemas jurídicos que brindan sustento a la protección de las personas en caso de desastre. Entre ellos, un estudio del enfoque basado en el Derecho de los Derechos Humanos, incluyendo el derecho a la asistencia humanitaria; el debate sobre la posibilidad de aplicar elementos del ámbito del Derecho Penal Internacional, como por ejemplo la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger (R2P), a situaciones de desastre; un estudio exhaustivo del Derecho de los Refugiados y Desplazados y otras fuentes jurídicas de relevancia en la materia.

Como último componente del Capítulo II, se ha hecho referencia a los dos proyectos de desarrollo jurídico más recientes sobre la materia. Por un lado, el trabajo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre el Derecho relativo a los Desastres que ha comenzado con el estudio del

marco jurídico existente en el año 2003. Por otro, el trabajo de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU en el Proyecto de protección de las personas en casos de desastre, que será analizado en detalle en el Capítulo III de este trabajo. Como parte final del Capítulo II, por lo tanto, realizamos un análisis del programa de la FICR sobre Derecho relativo a los Desastres, y en particular, un estudio pormenorizado de los materiales que se han generado en ese contexto y que constituyen, a pesar de no ser vinculantes, instrumentos de referencia y consulta permanente para la regulación de estas cuestiones.

El Capítulo III se ha centrado en el análisis del Proyecto de la CDI sobre la protección de personas en caso de desastre. Hemos utilizado para este análisis la documentación oficial de la Comisión, incluyendo los trabajos preparatorios, las transcripciones de los debates en la Comisión, los informes del Relator Especial, y otros documentos de la Comisión, el Secretariado de la ONU y de la Asamblea General que se han publicado en conexión a este Proyecto, así como una revisión exhaustiva de artículos y otros materiales académicos que el trabajo de la Comisión ha generado hasta la actualidad. Se ha realizado un análisis pormenorizado de todos los artículos propuestos junto a sus comentarios, las discusiones más relevantes sobre los mismos y los posibles escenarios a futuro que este Proyecto presenta.

El trabajo de la Comisión constituye un intento para la creación de un instrumento global vinculante que regule la respuesta humanitaria y la protección de las víctimas en situaciones de desastre, y por lo tanto, su estudio incluirá referencias a varios de los aspectos que se desarrollarán en otras secciones de este trabajo. Asimismo, es importante establecer que el trabajo de la Comisión sobre este tema seguirá su rumbo una vez finalizado este trabajo. La Asamblea General puede tomar hasta dos años para evaluar la recomendación de la Comisión, por lo que las conclusiones se basan en el trabajo aprobado en la CDI al momento de entrega de esta tesis.<sup>46</sup>

En cuantos a la conclusiones, se ha decidido agruparlas por temas y luego numerarlas para facilitar su comprensión y análisis. Por lo tanto, se incluye una

---

<sup>46</sup> Como indicamos en la portada, la tesis fue entregada en octubre del 2016, por lo que incluye contenido actualizado hasta septiembre de ese año.



sección de conclusiones específicas relacionadas a los distintos temas que fueron analizados durante esta investigación. Sin embargo, es preciso remarcar que todas las conclusiones incluyen referencias o son relevantes para todas las secciones de este trabajo.

Con todo lo esbozado anteriormente, el esquema de esta investigación se compone de la siguiente manera:

Introducción

Capítulo I: El concepto de desastre y los sistemas actuales de prevención y respuesta

Capítulo II: El marco jurídico existente sobre la protección de personas en caso de desastre

Capítulo III: Trabajos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre la protección de las víctimas de desastres: el Proyecto de artículos sobre la protección de personas en caso de desastre de junio 2016

Conclusiones

Bibliografía

Anexos

# **Capítulo I - El concepto de desastre y los sistemas actuales de prevención y respuesta**

## **1. Los desastres: Concepto y clasificación**

### **1.1 El concepto de desastre**

La definición del concepto de desastre constituye una de las cuestiones fundamentales a ser tratadas por este trabajo. Por un lado, porque se trata de un concepto dinámico cuya significación ha ido transformándose y evolucionando a través de los años. Por otra parte, porque a los efectos de este estudio, que intenta indagar sobre el marco jurídico que regula la protección de las personas afectadas por desastres, resulta clave profundizar sobre este concepto ya que de su interpretación depende la determinación de obligaciones y responsabilidades de los actores que forman parte del sistema de protección a las víctimas de los mismos. Y por último, porque “[...] desde la perspectiva internacional, no existe una noción jurídica internacional universalmente aceptada del término desastre, aunque hay diversas definiciones.”<sup>47</sup>

Las primeras concepciones de desastre fueron ampliamente basadas en las características de las fuerzas naturales y su consiguiente impacto y daño.<sup>48</sup> Sin embargo, los modos de definir y conceptualizar los desastres han evolucionado en las últimas décadas hacia un enfoque más funcional. “[...] Con la creciente atención que las ciencias sociales empezaron a dar a las situaciones de emergencia, la percepción del desastre ha cambiado de la consideración de los aspectos técnicos

---

<sup>47</sup> C. R. FERNÁNDEZ LIESA, “Desarrollos del derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales”, *Anuario Español De Derecho Internacional*, No. 27, 2011. (pp.209-242) p. 211

<sup>48</sup> L. N. ARROYO, “Desastre natural un concepto cambiante”, *Revista Geográfica de América Central*, pp. 11-14, Vol. 2 No. 28, Red Universidad Nacional de Costa Rica, 2000. p.11

del fenómeno físico en sí, como centro primario de atención, a la posición de la extensión de los efectos gravosos de un evento, es fundamentalmente un asunto social.”<sup>49</sup> Es decir, el factor humano comienza a tomar mayor relevancia sobre los aspectos ligados a los fenómenos naturales, en cuanto a la definición de un desastre.

Se pueden identificar entonces, dos corrientes principales en cuanto a la definición del término “desastre”. Por un lado, una corriente más conservadora o dominante que concibe los eventos naturales o antrópicos como accidentales e incontrolables.<sup>50</sup> Por otro, una concepción más dinámica del desastre, donde ya no solo se hace referencia al evento o producto, sino al proceso. “El fenómeno físico o natural no es equiparable a un desastre sino al resultado de la interacción de lo físico y lo social (grados de vulnerabilidad de la sociedad) [...]”<sup>51</sup> Ambas corrientes ponen de manifiesto y priorizan distintos elementos para describir a los desastres, ambas son relevantes en este estudio y sirven como base para la reflexión sobre el marco jurídico que regula la protección de las personas afectadas por este tipo de eventos.

En el ámbito jurídico, no existe una definición generalmente aceptada de ese concepto como hacíamos mención anteriormente. Aún más, como sostiene la CDI, algunos instrumentos internacionales optan directamente por no definir en absoluto el término “desastre”.<sup>52</sup> La única referencia jurídica de alcance global puede encontrarse en el Convenio de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y Operaciones de Socorro en caso de Catástrofe del año 1998,<sup>53</sup> donde se define un desastre como:

“[...] una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que supone una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el

---

<sup>49</sup> L. N. ARROYO, “Desastre natural un concepto cambiante”, *Revista Geográfica de América Central*, pp. 11-14, Vol. 2 No. 28, Red Universidad Nacional de Costa Rica, 2000. p.12

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid. p. 13

<sup>52</sup> CDI: Informe preliminar *del Relator Especial* sobre la protección de las personas en casos de desastre, A/CN.4/598, 2008. párr. 46

<sup>53</sup> Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, adoptado en Tampere (Finlandia) el 18 de junio de 1998, Art. 1.6

medio ambiente, con independencia de que el desastre sea ocasionado por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como el resultado de un proceso dilatado y complejo.”<sup>54</sup>

Con muchos elementos comunes a lo establecido en la Convención de Tampere, podemos hacer referencia también a la definición de desastre aceptada por la CDI en su Proyecto sobre la protección de las personas en caso de desastre. Allí, se define de este modo:

“[...] Por “desastre” se entiende un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad.”<sup>55</sup>

Esta definición, en línea con otras provenientes de organismos internacionales de relevancia en la materia, se encuentra enfocada en el impacto que genera un evento, pero no se ocupa de definir con mayor detalle las características de los eventos o acontecimientos calamitosos que ocasionan los desastres. De este modo, no queda establecido por ejemplo, si resulta de relevancia que los acontecimientos calamitosos sean causados principalmente por fenómenos naturales, por las actividades del hombre o por una relación entre varios factores humanos y naturales.

Otro elemento interesante de esta definición, es que utiliza la idea de masividad y magnitud, aunque no detalla en términos cuantitativos el criterio utilizado para determinar a lo que hace referencia con “pérdidas masivas o daños de gran magnitud”. Y por último, establece una conexión causal entre el “desastre” y un “grave perturbamiento del funcionamiento de la sociedad”, que resulta de gran relevancia en cuanto a la protección de las personas y las cuestiones relacionadas

---

<sup>54</sup> Convenio de Tampere, 1998.

<sup>55</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

con los derechos humanos que iremos estudiando en otras secciones de este trabajo cuando nos adentremos en los aspectos de protección. Muchos de los elementos que componen esta definición son luego esclarecidos por los comentarios al Proyecto de artículos de la CDI, donde puede observarse la lógica que subyace detrás de la redacción de esta definición. Sin embargo, esta definición puede generar controversia en caso de no ser presentada con las pertinentes aclaraciones complementarias o sin conocer el debate interno de la CDI en el que ha surgido.

Otra de las definiciones importantes que debemos analizar es la utilizada por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que es junto a la CDI, un actor principal en cuanto al desarrollo jurídico actual sobre este tema. La FICR define a los desastres de la siguiente manera:

“Un desastre es un evento calamitoso, repentino o previsible, que trastorna seriamente el funcionamiento de una comunidad o sociedad y causa unas pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales que desbordan la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación a través de sus propios recursos. Aunque frecuentemente están causados por la naturaleza, los desastres pueden deberse a la actividad humana.”<sup>56</sup>

Esta definición tiene varios puntos en común con la propuesta por la CDI, aunque incluye además algunas nociones relacionadas con los elementos causales de los desastres, estableciendo que éstos pueden ser causados por la naturaleza o pueden deberse a la actividad humana,<sup>57</sup> y como veremos a lo largo de este Capítulo, la clave para analizar la cuestión de los desastres desde la perspectiva de la protección de las víctimas, reside justamente en esta distinción.

Por seguir con las definiciones de desastre, es preciso mencionar que una de las

---

<sup>56</sup> FICR, *Programa de Derecho Relativo a Desastres*, Recurso en línea que puede consultarse en el siguiente enlace:

<http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/> (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>57</sup> El tema de las causas naturales y/o humanas de los desastres será tratado en profundidad en el apartado 1.2 de este Capítulo.

primeras definiciones que se propusieron desde el ámbito del Derecho Internacional es la noción de catástrofe internacional aprobada en el Centro de investigaciones de la Academia de Derecho Internacional de La Haya en el año 1995:

“Acontecimiento a menudo imprevisible, o situación durable, que produce daños inmediatos o diferidos a las personas, a los bienes o al medio ambiente, y de una amplitud tal que llama a una reacción solidaria de la comunidad nacional o internacional.” <sup>58</sup>

Esta constituye una de las definiciones de desastre en las que se hace hincapié en el papel que juega la comunidad internacional frente a estas situaciones, y en particular, la idea de solidaridad entre Estados. Encontramos estas definiciones, sobre todo en acuerdos regionales y bilaterales, donde la cooperación en materia de gestión de desastres entre los Estados necesita ser efectivamente regulada. Así, por ejemplo, el acuerdo que establece el organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe indica que se entiende por desastre:<sup>59</sup>

“un suceso repentino imputable directa y exclusivamente a fuerzas de la naturaleza o a la intervención humana, o a ambas, y que se caracteriza por una destrucción generalizada de vidas o bienes y por amplias perturbaciones de los servicios públicos, quedando excluidos los sucesos ocasionados por guerras, enfrentamientos militares o mala gestión.” <sup>60</sup>

Otras definiciones incluyen, por ejemplo, la cuestión de las capacidades locales o la idea de la vulnerabilidad de las comunidades afectadas. Por ejemplo, la Oficina de la ONU para la Reducción del Riesgo de Desastres (ISDR por sus siglas en inglés) propone como definición de desastres:

---

<sup>58</sup> C. R. FERNÁNDEZ LIESA, 2011. *loc. cit.* p. 211

<sup>59</sup> Acuerdo por el que se establece el organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe, de 26 de febrero de 1991. Disponible en el siguiente enlace:  
[http://www.cdema.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=361&Itemid=200](http://www.cdema.org/index.php?option=com_content&view=article&id=361&Itemid=200)  
(fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>60</sup> C. R. FERNÁNDEZ LIESA, 2011. *loc. cit.* p. 214

“Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.”<sup>61</sup>

Esta definición introduce la relación entre la magnitud de un evento y la capacidad o recursos locales para hacerle frente o mitigar sus efectos. Definiendo como desastre solamente aquellos casos en los cuales la capacidad y recursos locales es rebasada por una perturbación grave.

En este sentido, también debemos hacer mención al concepto de vulnerabilidad que analizaremos en el apartado 1.3 de este Capítulo, pero que ha ocupado un lugar central en la definición de amenaza propuesta tanto en el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 como en el Marco de Acción de Sendai 2015-2030<sup>62</sup> y que ocupa el centro del debate sobre la causa de los desastres. Las concepciones más modernas del término -desastre- incluyen conceptos como amenaza, exposición y capacidad para definir estas situaciones.

Podemos observar que existen una serie de elementos comunes entre todas estas definiciones, aunque también ciertas discrepancias en cuanto a la relevancia y el peso específico de los factores que forman parte de la definición de desastre. La definición propuesta por la FICR brinda algo más de claridad sobre los causales de desastres. El concepto de vulnerabilidad propuesto por el ISDR también nos ayuda a ahondar en la idea de perturbación de la sociedad mencionada en otras definiciones, así como pone de manifiesto la importancia de los recursos propios de una comunidad para hacer frente a dichos eventos.

---

<sup>61</sup> UNISDR, *La terminología de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres*. Recurso web de UNISDR, 2009. Disponible en el siguiente enlace: [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>62</sup> Los *Marcos de Acción* constituyen el resultado de las conferencias sobre el riesgo de desastre organizadas periódicamente por la ONU. En ellos, los Estados acuerdan una serie de acciones a futuro. Este proceso, así como los documentos más relevantes, son analizados en profundidad en el apartado 3.2 de este Capítulo.

En el caso de la CDI, el Relator Especial del Proyecto de protección de personas en casos de desastre, Eduardo Valencia-Ospina, ha optado por proponer una definición lo suficientemente amplia como para que el marco jurídico que se encuentra en desarrollo pueda ser aplicado a un número diverso de situaciones.<sup>63</sup> Esta definición ha sido objeto de gran debate en los ámbitos académicos y jurídicos. Desde luego que podría plantearse que una definición tan amplia constituye un elemento negativo en el trabajo de la CDI sobre este tema.<sup>64</sup> De acuerdo a Carlos Fernández Liesa, “[...] la noción de catástrofe es vaga e indeterminada en el sentido de que múltiples acontecimientos pueden ser una catástrofe si se producen con un nivel de impacto muy superior al normal.”<sup>65</sup> Por su parte, el Relator Especial Eduardo Valencia-Ospina sostiene que hay que delimitar la noción de desastre no tanto teniendo en cuenta sus orígenes sino los efectos, “[...] no siendo muy útil insistir en una separación estricta entre los desastres naturales y los provocados por el hombre.”<sup>66</sup>

## 1.2 ¿Fuerza mayor u obras del hombre?

Como hemos visto en el apartado<sup>67</sup> anterior, el concepto de desastres ha ido evolucionando a través de los años hacia una concepción más dinámica en la que los fenómenos naturales (amenazas) generan impacto en las comunidades, dependiendo en gran medida de los niveles de vulnerabilidad de dichas comunidades. “A lo largo de casi toda la historia, los desastres son explicados como fenómenos esencialmente naturales, como expresión de los caprichos o las

---

<sup>63</sup> A/CN.4/598, 2008. párr. 43

<sup>64</sup> La definición de la CDI sobre desastres así como las reflexiones del *Relator Especial* y otros analistas, serán tratadas en profundidad en el Capítulo III de este trabajo donde se analiza específicamente el Proyecto de artículos de la CDI.

<sup>65</sup> C. R. FERNÁNDEZ LIESA, 2011. *loc. cit.* p. 212

<sup>66</sup> CDI: *Segundo informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre, Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, A/CN.4/615, 2009. párr. 35.

<sup>67</sup> Apartado 1.1 del Capítulo I



condenas de Dios [...].”<sup>68</sup> En cambio, a partir de los años setenta y ochenta del pasado siglo, se comienza a pensar que los desastres son causados por procesos sociales de desigualdad y pobreza. El factor humano comienza a ganar relevancia, no solo en tanto que fallos técnicos en la respuesta a fenómenos naturales inevitables, sino también en cuanto se refiere a cuestiones socio-económicas y políticas como causales de desastres.

Los desastres que mayor impacto generan en cuanto a víctimas y daños son los relacionados con las sequías y las inundaciones. Solamente estos dos fenómenos han sido los causales del 98% de las víctimas de todos desastres en los últimos años.<sup>69</sup> Ahora bien, si indagamos en las causas originarias de los mismos, nos encontramos con que estos tipos de desastres son generados más bien por factores ambientales y de mala administración de los recursos que por una pluviosidad excesiva o deficiente.<sup>70</sup> “[...] En efecto, el fenómeno natural en sí mismo, la pluviosidad, se convierte en un elemento de menor relevancia, frente a la importancia de la preparación y respuesta del hombre ante el evento a los efectos de determinar la magnitud de su impacto. Y en el caso de aquellos desastres que parecen inevitables o de ocurrencia repentina como los terremotos, erupciones volcánicas o huracanes, comúnmente, su impacto se ve agravado significativamente por acciones humanas desacertadas.”<sup>71</sup>

Este tema ha sido debatido en profundidad por varios autores. Algunos sostienen que el desastre es producido en todos los casos por el fracaso de las autoridades locales en la tarea de prevenir los efectos negativos de los fenómenos naturales o la ausencia de una respuesta adecuada.<sup>72</sup> Otros aún mantienen posiciones más tradicionales en cuanto a la inevitabilidad de los desastres. Pero la mayoría de los trabajadores humanitarios y la doctrina académica en general, reconoce que existe

---

<sup>68</sup> J. OCHARAN, F. REY MARCOS y A. PÉREZ DAZ, 2008. *op. cit.* p. 19

<sup>69</sup> T. SCHUEMER-CROSS y B. H. TAYLOR, 2009. *op. cit.* p. 2

<sup>70</sup> A. WIJLMAN y L. TIMBERLAKE, 1984. *op. cit.* p. 16

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> E. FERRIS, *Humanitarian Perspectives on Protection of Persons in the Event of Disasters*. Universidad de Brookings, 2009. Recurso en línea disponible en el siguiente enlace: <http://www.brookings.edu/research/speeches/2009/04/21-natural-disasters-ferris> (fecha de último acceso: junio 2016)

al menos una responsabilidad compartida entre los fenómenos naturales y el factor humano en la ocurrencia de desastres.<sup>73</sup> Uno de los primeros autores en poner de manifiesto esta compleja relación entre los diversos factores que generan un desastre fue Wilches-Chaux, que sostuvo que “[...] los desastres no son en esencia procesos estrictamente naturales o físicos, sino más bien resultado de determinadas características de la sociedad y de los grupos que la integran, que los hacen propensos a sufrir un impacto negativo.”<sup>74</sup>

En una de las publicaciones más relevantes sobre este tema, el Informe del Banco Mundial y la ONU titulado: “Peligros naturales, desastres evitables: La economía de la prevención funciona” se sintetiza este concepto de la siguiente manera:

“El adjetivo «evitables» en el título de este informe transmite su principal mensaje: terremotos, sequías, inundaciones y tormentas son peligros naturales, pero los desastres evitables son las muertes y los daños resultantes de actos de omisión y comisión humanos. Todo desastre es único, pero cada uno de ellos saca a relucir acciones, individuales y gubernamentales a distintos niveles, que si hubiesen sido diferentes hubiesen resultado en menos muertes y menores daños para la población”<sup>75</sup>

Las estadísticas no hacen más que confirmar estos argumentos que ponen en relieve la responsabilidad humana en la ocurrencia de desastres. A pesar de los avances en materia de preparación, mitigación y respuesta a desastres de los que hemos sido testigos en los últimos años, son justamente los desastres de formación lenta (que poseen un alto grado de previsibilidad) los que generan mayor impacto en la población mundial en estas últimas décadas. Como vemos en el cuadro a continuación, las catástrofes que más víctimas ocasionaron en el año 2012 son:

---

<sup>73</sup> E. FERRIS, 2009. *op. cit.*

<sup>74</sup> G. WILCHES-CHAUX, *La Vulnerabilidad Global. Documento del Programa: Herramientas para la Crisis*. Desarrollado por el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Oficina Regional del Cauca, Popayán, Colombia, 1987. *Cit. por* J. OCHARAN, F. REY MARCOS y A. PÉREZ DAZ, 2008, p. 20

<sup>75</sup> BANCO MUNDIAL, *Peligros naturales, desastres evitables: La economía de la prevención funciona*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2010. p. 1

## Gráfico 1

**Table 2 – Top 10 natural disasters by number of deaths**

Event	Country	No. of deaths
Tropical cyclone (Bopha), December	Philippines	1 901
Flood, August-October	Pakistan	480
Flood, July-October	Nigeria	363
Earthquake, August	Iran Islam Rep	306
Cold wave, June	Peru	252
Cold wave, December	India	249
Flood, July	Russia	172
Cold wave, December	Russia	170
Flood, July	China P Rep	151
Avalanche, April	Pakistan	135
<b>Total</b>		<b>4 179</b>

Fuente: *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)*<sup>76</sup>

Observamos en el gráfico anterior que 8 de los 10 desastres con mayor impacto en el año 2012, son fenómenos de formación lenta y con alto grado de previsibilidad como inundaciones, olas de frío o tormentas. Esto expone, sin lugar a dudas, fallos en los sistemas de alerta temprana, en la preparación para mitigar y en el fortalecimiento de las comunidades para hacer frente a las amenazas naturales predecibles. Las olas de frío-calor, las inundaciones de formación lenta u otros fenómenos meteorológicos de similares características permiten a las autoridades locales y organismos de ayuda humanitaria planear con antelación y reducir significativamente el impacto. Si estas tareas de prevención no son realizadas efectivamente, nos adentramos entonces en un terreno de responsabilidades, en lugar de calamidades de la naturaleza.

La CDI en su Proyecto sostiene que: “En la Sexta Comisión, varias delegaciones indicaron que sería conveniente limitar la definición de desastre a los efectos del hecho y no necesariamente a sus orígenes. Esa sugerencia apunta en la dirección correcta. No parece muy útil insistir en una separación estricta entre los desastres naturales y los provocados por el hombre cuando, por un lado, es particularmente

<sup>76</sup> D. GUHA-SAPIR, F. VOS y R. BELOW, *Annual disaster statistical review 2012: the numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels, Belgium, 2013. p. 1

difícil establecer una relación causal clara y, por el otro, un criterio de ese tipo no constituye una aportación importante a la definición del término. Sin embargo, ello no obsta para que esa distinción se utilice en contextos diferentes de la definición de desastre, que la Comisión encuentre útil o necesaria en su labor futura.”<sup>77</sup> Este es uno de los aspectos más cuestionados de la labor de la CDI sobre este tema y es tratado con mayor profundidad en el Capítulo III y en las conclusiones de este trabajo. Si se intenta determinar la existencia de una responsabilidad humana frente a los casos de desastres, la indagación y profundización sobre los elementos causales de los desastres, las opciones en cuanto a la previsibilidad, la preparación o la mitigación, resulta fundamental.<sup>78</sup>

### **1.3 El enfoque de riesgos y el concepto de vulnerabilidad**

Entre los años 70 y fundamentalmente en la década de los 80 del siglo XX, comienza a surgir en el campo del estudio de los desastres, la idea algo difusa de la vulnerabilidad de las comunidades ante los fenómenos de la naturaleza. En la segunda mitad de los 80, y al calor de los procesos desencadenados por sucesivos desastres en América Latina, se allanó el camino para las primeras formulaciones del concepto de vulnerabilidad ante los desastres.<sup>79</sup>

En principio, la vulnerabilidad puede definirse como la “[...] capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos.”<sup>80</sup> A menudo la vulnerabilidad se asocia con la pobreza pero existen asimismo otros factores de riesgo como el grupo social, sexo, origen étnico u otra

---

<sup>77</sup> CDI: A/CN.4/615, 2009. párr. 37

<sup>78</sup> Ver apartado 3.2 del Capítulo I, para un análisis de la reducción de riesgos de desastres

<sup>79</sup> J. OCHARAN, F. REY MARCOS y A. PÉREZ DAZ, 2008. *op. cit.* p. 20

<sup>80</sup> FICR: recurso en línea disponible en el siguiente enlace:

<http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/> (fecha de último acceso: junio 2016)

identidad, edad y otros factores.<sup>81</sup> El grado de vulnerabilidad de las personas, el alcance de su capacidad para resistir y hacer frente a los peligros naturales dependen de factores físicos, económicos, sociales y políticos.

El hecho de que se produzca un desastre depende del proceso de riesgo, es decir, del grado de exposición de las personas, la infraestructura y la actividad económica a una amenaza de la naturaleza. El concepto de amenaza fue definido en el Informe Mundial sobre Iniciativas para la Reducción de los Desastres del año 2004<sup>82</sup> como un:

“Un evento físico, fenómeno y/o actividad humana potencialmente perjudicial que puede causar la muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden derivar en futuras amenazas/peligros, los cuales pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas).”<sup>83</sup>

Asimismo, en el mismo informe se ha definido el concepto de vulnerabilidad como:

“[...] las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de amenazas”<sup>84</sup>

La relación entre amenaza y vulnerabilidad resulta clave a la hora de analizar el marco jurídico y las responsabilidades que surgen de la protección de personas en caso de desastre. En el informe citado anteriormente de la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de desastres,<sup>85</sup> se hace referencia al ejemplo de un

---

<sup>81</sup> FICR: recurso en línea disponible en el siguiente enlace:

<http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>

<sup>82</sup> ISDR. *Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*, Publicación de Naciones Unidas, Nueva York, 2004.

<sup>83</sup> Ibid. p. 2

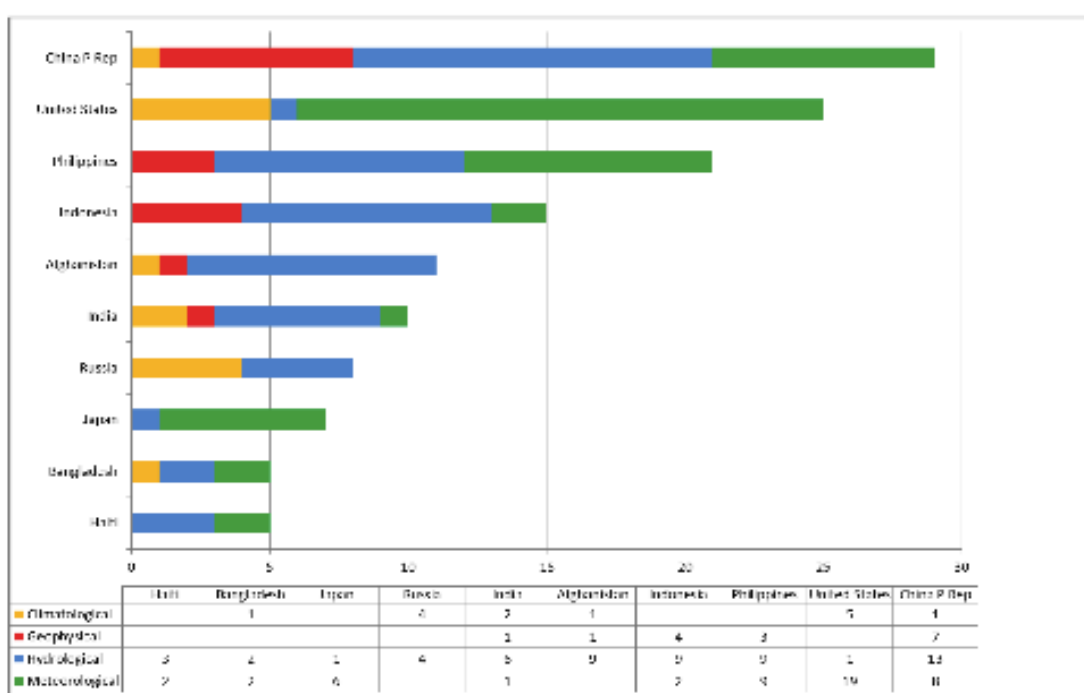
<sup>84</sup> Ibid. p. 7

<sup>85</sup> ISDR. *Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*,

terremoto de magnitud 6,5 en la escala de Richter que tuvo lugar en el centro de California en 2003 y causó dos muertos y 40 heridos, mientras que otro de magnitud 6,6 que sacudió a la República Islámica del Irán cuatro días más tarde se cobró la vida de más de 40.000 personas. Como vemos, la magnitud del evento no se condice necesariamente con la cantidad de víctimas. Como puede observarse en los cuadros siguientes:

Gráfico 2

Figure 3 – Top 10 countries by number of reported events in 2012



Fuente: *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)*<sup>86</sup>

Publicación de Naciones Unidas, Nueva York, 2004.

<sup>86</sup> D. GUHA-SAPIR, F. VOS y R. BELOW, *Annual disaster statistical review 2013: the numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels, Belgium, 2014. p. 1

Gráfico 3

Country	Disaster distribution	No. victims (millions)	Country	Disaster distribution	Victims/ pop. (%)
China P Rep		44.6	Lesotho		32.7
Philippines		12.5	Gambia The		23.5
Nigeria		7.0	Paraguay		22.4
Bangladesh		5.7	Mali		21.9
Pakistan		5.1	Niger		21.7
India		4.3	Mauritania		19.3
Kenya		4.0	Chad		18.7
Niger		3.5	Burkina Faso		16.4
Mali		3.5	Philippines		13.0
Sudan		3.3	Korea Dem P Rep		12.8

Fuente: *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)*<sup>87</sup>

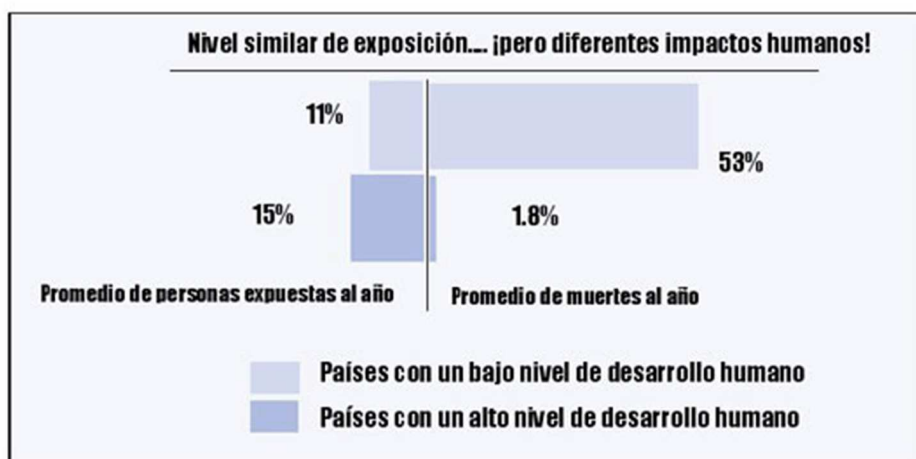
En el primer cuadro, se observan los países que han sido afectados por la mayor cantidad de eventos, en el cuadro inferior aquellos con mayor cantidad de víctimas. Como podemos ver, las listas difieren significativamente. Algunos de los países que son afectados por gran cantidad de eventos (Japón, Estados Unidos, Rusia) no se encuentran en la lista de países con mayor cantidad de personas afectadas. Por otra parte, países que se encuentran con niveles de desarrollo inferiores como Paraguay, Níger, Mali o Sudán,<sup>88</sup> si bien no son afectados por gran cantidad de eventos, sufren un impacto en su población mucho mayor. “Los países ricos y pobres están sujetos a peligros naturales, pero la mayor parte de las 3,3 millones de muertes a lo largo

<sup>87</sup> D. GUHA-SAPIR, F. VOS y R. BELOW, 2014. *op. cit.* p.2

<sup>88</sup> PNUD, Índice de Desarrollo Humano (IDH), 2012. Disponible en el siguiente enlace; <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh> (fecha de último acceso: junio 2016)

de los últimos 40 años tuvieron lugar en países pobres [...]”<sup>89</sup> El siguiente cuadro ilustra esta situación claramente:

Gráfico 4



Fuente: PNUD<sup>90</sup>

La relación entre el impacto de los desastres y los niveles de desarrollo o vulnerabilidad de las comunidades afectadas es explícita. “Los condicionantes sociales y ambientales de los desastres, y la naturaleza de las relaciones entre desastres y desarrollo han sido objeto de una creciente atención por parte de investigadores y practicantes en el área de los riesgos y los desastres desde principios de la década de los 90 [...]”<sup>91</sup> Basada en estos elementos, la comunidad científica actual define a los desastres como la materialización del riesgo, que se genera por la combinación de amenazas/peligros y vulnerabilidad. El adjetivo “natural” habitualmente aplicado a los desastres es inadecuado, ya que siempre existe un componente social<sup>92</sup> que determina en última instancia el grado de vulnerabilidad de una comunidad, y por ende, el impacto de los peligros naturales.

<sup>89</sup> BANCO MUNDIAL, *Peligros naturales...*, 2010. p. 38

<sup>90</sup> PNUD, *Un informe mundial: la reducción de riesgos de desastres, un desafío para el desarrollo*. PNUD Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, New York, 2004.

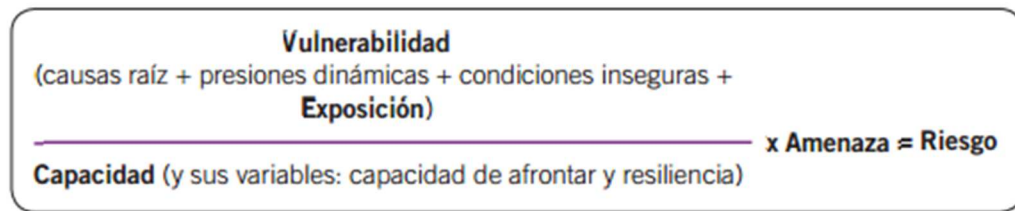
<sup>91</sup> A. LAVELL, “Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica”, en *Del Desastre al Desarrollo Sostenible: El Caso de Mitch en Centroamérica*, BID y CIDHS, 2000. p. 3

<sup>92</sup> IDRC, *Guía metodológica para la construcción del SIGA*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, 2008. p. 99



Existen varios modelos sobre el riesgo de desastres que se han desarrollado en los últimos años, utilizando terminología que difieren mínimamente entre sí. Pero a modo de ejemplo, tomaremos el cuadro a continuación, ya que integra los principales elementos del debate actual:

Gráfico 5



Fuente: J. OCHARAN, F. REY MARCOS y A. PÉREZ DAZ<sup>93</sup>

En el cuadro podemos ver que la vulnerabilidad tiene diferentes niveles y factores, y que junto con el nivel de exposición de la población a las amenazas o peligros naturales, se halla en el numerador, y que por tanto, debería ser reducida si queremos disminuir el riesgo de desastre. En cambio la capacidad, que también puede ser entendida en sus diferentes variables como las estrategias de afrontamiento o la resiliencia, es un valor que debe ser aumentado para poder mantener el riesgo en el menor nivel posible. Todos estos elementos combinados con la amenaza o peligro, que también tiene que ser reducida en la medida de lo posible, por ejemplo a través de los sistemas de alerta o monitoreo, termina por componer el riesgo de desastre.<sup>94</sup>

Algunos describen esta evolución del concepto de desastres como un proceso de transformación de la acción reactiva a la comprensión del riesgo.<sup>95</sup> Otros hablan del enfoque estático hacia uno dinámico, en que el riesgo se entiende como un proceso continuo, dinámico, cambiante en el tiempo y vinculado al desarrollo o “[...] una construcción social, que recibe influencia y retroalimentación de dinámicas

<sup>93</sup> J. OCHARAN, F. REY MARCOS y A. PÉREZ DAZ, 2008. *op. cit.* p.33

<sup>94</sup> J. OCHARAN, F. REY MARCOS y A. PÉREZ DAZ, 2008. *op. cit.* p.34

<sup>95</sup> Ibid.

sociales, económicas y políticas, es decir, de decisiones individuales o colectivas, deliberadas o no. Desde este punto de vista, el desastre es la consumación de un proceso, a veces de *larga data*, de generación de condiciones de riesgo en la sociedad.”<sup>96</sup> Por ende, un desastre es un riesgo no manejado, la materialización del peligro latente detonada por un evento externo.

Esta transformación en la forma en la que conceptualizamos a los desastres es clave para analizar el marco jurídico de la protección de las personas afectadas. Como veremos a lo largo de este trabajo, el impacto de los desastres sobre las personas, el medio ambiente y los bienes, hasta hace apenas unos años era explicado a través de fenómenos naturales inevitables sobre los que el hombre no tenía influencia o responsabilidad. En cambio, en la actualidad se comienza a comprender que en realidad, se trata siempre de falencias en la acción u omisión de actos del hombre los que generan mayor o menor impacto de esos fenómenos sobre las comunidades.

## **1.4 Los peligros naturales**

Como hemos observado en la sección 1.2 de este Capítulo, lo que en las concepciones más clásicas se definió como desastres, en las más modernas se las define como peligro o amenaza. En el enfoque actual, queda claro que el peligro natural o la amenaza es un elemento que puede o no contribuir a la existencia de un desastre, pero que no constituye un desastre en sí mismo. El Banco Mundial define a los peligros de este modo:

“Un peligro natural es un proceso o fenómeno natural (inundación, tormenta, sequía, terremoto) con efectos potenciales adversos sobre la vida, territorio o

---

<sup>96</sup> E. CHAPARRO ÁVILA y M. RENARD REESE, *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas socionaturales*. Naciones Unidas/CEPAL, Santiago de Chile, 2005. p. 12

propiedades. Estos peligros difieren en gravedad, escala y frecuencia.”<sup>97</sup>

Si bien, desde algunos sectores se ha esbozado la idea de que no es necesario ahondar en las causas de los desastres sino en sus consecuencias, se ha considerado que para este trabajo resulta fundamental ahondar algo más en estos acontecimientos iniciadores o peligros, a los efectos de contribuir a la noción de responsabilidad humana en cuanto a la previsibilidad y margen de acción que tenemos los seres humanos frente a este tipo de manifestaciones de la naturaleza. Es por eso que en este apartado intentaremos profundizar sobre los distintos tipos de peligros y la posibilidad de predecirlos o anticiparlos.

Una de las autoridades más reconocidas en cuanto a clasificación y monitoreo de desastres en el mundo es el Centro CRED de la Universidad de Louvain,<sup>98</sup> que ha desarrollado la base de datos *EM-DAT*, que es la más completa y reconocida por la comunidad científica sobre información de desastres. Haremos mención a esta base de datos en otras secciones de este trabajo pero es interesante analizar la clasificación y definición de peligros que ha sido adoptada ya que es utilizada por numerosos actores humanitarios. De acuerdo al CRED, los peligros pueden ser:

“Geofísicos: Aquellos originados desde la tierra como terremotos o volcanes.

Meteorológicos: Son aquellos producidos por procesos atmosféricos como las tormentas

Hidrológicos: Causados por factores relacionados con el agua como las inundaciones

Climatológicos: Ocasionados por variación del clima como el calor extremo, las sequías, los incendios forestales

Biológicos: Causados por la exposición de los seres vivientes a sustancias tóxicas o gérmenes como las epidemias”<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> BANCO MUNDIAL, *Peligros naturales...*, 2010, p. 30

<sup>98</sup> CRED por sus siglas en inglés: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, <http://www.cred.be/> (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>99</sup> La clasificación se encuentra disponible en el siguiente enlace: (<http://www.emdat.be/classification>) (fecha de último acceso: junio 2016) La traducción es propia.

Estas categorías están establecidas en base al elemento causal de un desastre potencial. Porque como hemos visto en el apartado 1.2 de este Capítulo, muchos de estos peligros o eventos no se convierten en desastres debido a la ausencia de un impacto considerable sobre la población o el territorio. Cada peligro natural afectará a las comunidades de un modo diverso, dependiendo de la intensidad y características del fenómeno, así como de las capacidades y vulnerabilidades locales para hacerles frente y poder mitigar sus efectos.

Otra forma de estudiar o clasificar estos fenómenos naturales o amenazas y su posible impacto es de acuerdo a su temporalidad y la velocidad con la que un fenómeno o series de fenómenos naturales se pueden convertir en una situación de desastre. En este sentido podemos encontrar:

- Desastres de impacto repentino: incluyen temblores, maremotos, tormentas tropicales, erupciones volcánicas y fractura de tierras. Las inundaciones repentinas son el desastre natural más asociado con migraciones repentinas de grandes proporciones y escasez de alimentos aunque también pueden ser de formación lenta, a partir de la acumulación de eventos de menor relevancia. Dentro de los repentinos, son los temblores los que causan el mayor número de muertes y daños graves de la infraestructura.
- Desastres de desarrollo gradual: incluyen las sequías, hambrunas, degradación ambiental, deforestación, pestes, desertificación. Estos desastres son a menudo resultado de condiciones climáticas adversas y uso pobre del suelo. Como veremos a continuación, en este tipo de situaciones se hace aún más difícil determinar las causas y responsabilidades del hombre ya que se trata de situaciones de alta complejidad donde muchos factores en un periodo extenso de tiempo se interrelacionan para formar el fenómeno.

Otra criterio de clasificación que ha tomado cierta relevancia años atrás, pero que en la actualidad comienza a ceder frente al enfoque integrado de riesgo, es ver los

peligros de acuerdo a las causas que lo generan, clasificándolos como antrópicos o socio-naturales.

Los peligros antrópicos (también denominados sociales) pueden ser atribuidos a la acción humana directa sobre elementos de la naturaleza y/o de la sociedad (ejemplos: vertimiento de residuos sólidos o efluentes, que provoca contaminación del agua; liberación de partículas contaminantes al aire, que ocasiona enfermedades respiratorias; muertes por la guerra). En cambio, las amenazas o peligros socio-naturales se expresan a través de fenómenos de la naturaleza, pero en su ocurrencia o intensidad interviene la acción humana (ejemplos: inundaciones por degradación de riberas, incremento de la escorrentía por urbanización). <sup>100</sup> Es decir, el impacto de estos fenómenos naturales se ve aumentado por la intervención humana.

Como observamos en esta categorización, la acción humana aparece manifestada en ambas tipologías, ya que las nuevas concepciones desechan la idea de amenazas o peligros puramente naturales.

Más allá de la clasificación de los diversos tipos de desastres, es claro que las tendencias y proyecciones indican un incremento en ocurrencia, exposición e impacto sobre las personas, de todos los tipos de peligros naturales. Desde algunos sectores doctrinales, se argumenta que no se trata de un incremento en los desastres ocurridos sino que existe información sobre este tipo de eventos que antes no existía.<sup>101</sup> De acuerdo al EM-DAT<sup>102</sup>, se observa un incremento en el número de eventos de desastres registrados y también un aumento en la cantidad de personas afectadas por ellos en los últimos años.

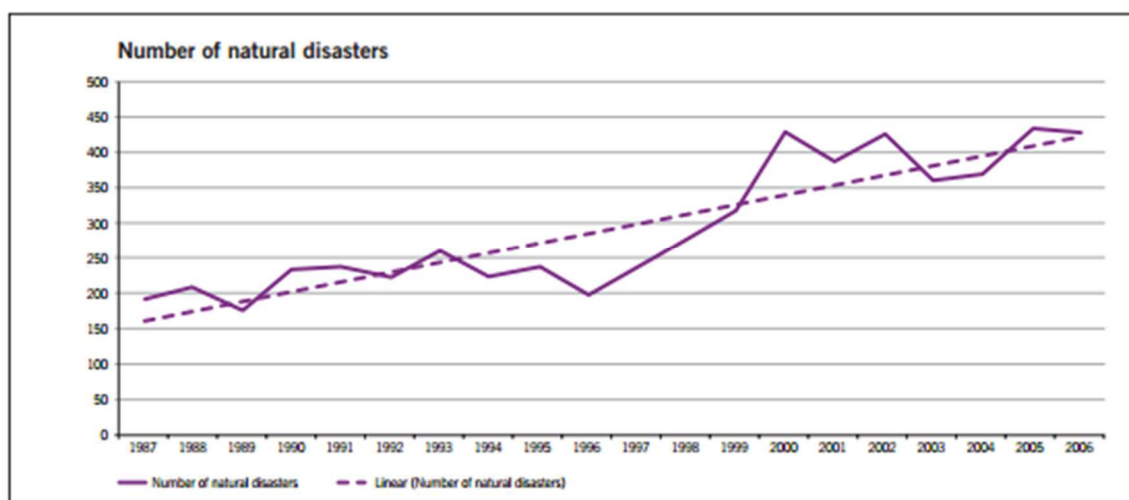
---

<sup>100</sup> E. CHAPARRO ÁVILA y M. RENARD REESE, 2005. *op. cit.* p.14

<sup>101</sup> K.THAN, *Scientists: Natural Disasters Becoming More Common*, Artículo periodístico en Livescience, 2005. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.livescience.com/414-scientists-natural-disasters-common.html> (fecha de último acceso: junio 2016)

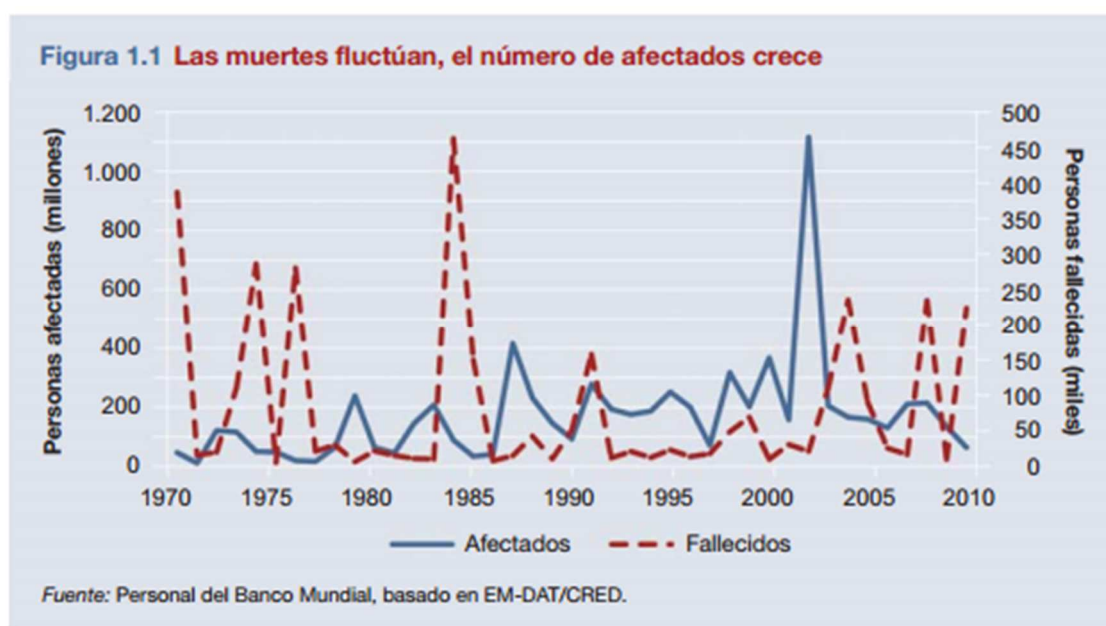
<sup>102</sup> La base de datos puede accederse en este enlace: <http://www.emdat.be/> (fecha de último acceso: junio 2016)

Gráfico 6



Fuente: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) <sup>103</sup>

Gráfico 7



Fuente: BANCO MUNDIAL <sup>104</sup>

<sup>103</sup> D. GUHA-SAPIR, F. VOS y R. BELOW, *Annual disaster statistical review 2006: the numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels, Belgium, 2007.

<sup>104</sup> BANCO MUNDIAL, *Peligros naturales...*, 2010. p.32

El calentamiento global, la migración de poblaciones hacia tierras más vulnerables a los peligros naturales<sup>105</sup> son algunas de las claves de este incremento en el número de desastres reportados. Pero no pueden explicar por sí solos el incremento en el número y magnitud de las situaciones de desastres en las últimas décadas.

Los desastres son un proceso complejo que combinan amenazas (o peligros) y vulnerabilidad. “[...] Lo más desalentador es la evidencia de que ambas cosas están aumentando.”<sup>106</sup> Observamos, por un lado, un incremento en la cantidad e intensidad de amenazas naturales, especialmente las relacionadas a eventos hidrometeorológicos o de formación lenta y, por otro, un impacto mayor de estos eventos sobre la población debido a los altos niveles de vulnerabilidad, en particular, sobre los sectores más empobrecidos del mundo.

### **1.5 Previsibilidad de los desastres: Los Sistemas de Alertas**

La capacidad para predecir y monitorear los peligros naturales ha evolucionado significativamente durante las últimas décadas. Sin embargo, a pesar de los avances en materia de ciencia y tecnología, es aún difícil predecir con exactitud la ocurrencia de ciertos tipos de fenómenos naturales. Más allá de la capacidad para identificar anticipadamente un fenómeno, es clave también establecer una relación entre la identificación de la amenaza y las medidas concretas que se tomen como consecuencia de dicha amenaza: por ejemplo, la evacuación de la población frente a la llegada de un tsunami o una tormenta de grandes dimensiones.

El tsunami en Asia del año 2004 fue un punto clave en este sentido, ya que quedó patente de cara a la comunidad internacional, no solo a la falta de sistemas de identificación de fenómenos adecuados, sino también la falta de conexión entre los

---

<sup>105</sup> K. THAN, 2005. *op. cit.*

<sup>106</sup> J. OCHARAN, F. REY MARCOS y A. PÉREZ DAZ, 2008. *op. cit.* p. 16

pronósticos, alertas y las medidas tomadas para proteger a la población. El Centro de Alertas de Tsunamis del Pacífico de Hawai registró el terremoto, sin embargo a pesar de las llamadas telefónicas hechas por el centro a los organismos gubernamentales de países como Indonesia y Tailandia, la alerta no fue difundida a las comunidades locales.<sup>107</sup>

A partir de ese fenómeno, se ha puesto un gran énfasis en el desarrollo y mejoramiento de estos sistema de alerta para poder predecir y anticipar fenómenos naturales que pueden convertirse en desastres,<sup>108</sup> pero asimismo se han optimizado los protocolos de acción una vez que los sistema de alerta (SATs) notifican sobre una situación determinada. Aunque los sistemas de alerta se habían venido desarrollando con gran intensidad desde los años 90, incluso a partir de las grandes hambrunas y sequías que se produjeron en África en los años 80 del siglo XX. Las crisis alimentarias de África, en aquel entonces consideradas en gran medida ligadas a fenómenos naturales como la sequía, pusieron de manifiesto la necesidad no solamente de identificar una amenaza, sino también de generar sistemas de prevención globales que permitieran gestionar las amenazas más oportunamente.

Los sistemas SATs han probado ser de gran utilidad para ciertos tipos de eventos y riesgos. “[...] En el caso de los tsunamis, el beneficio de un sistema coordinado internacionalmente quedó demostrado en el terremoto y tsunami de 2011 en Tohoku, Japón, que amenazó muchas islas del Pacífico: las alertas estuvieron mejor coordinadas que durante el devastador tsunami del océano Índico de 2004, dando tiempo para que mucha gente pudiera evacuar a zonas más altas.”<sup>109</sup> Otro ejemplo de casos exitosos es el caso de Chile en la gestión de los terremotos que abordamos al final de este Capítulo.

Sin embargo, para riesgos de mayor complejidad o aquellos que se conforman a

---

<sup>107</sup> J. KETTLEWELL, *Early Warning Technology – is it enough?* Artículo periodístico de la BBC, 2008. Disponible en el siguiente enlace <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/4149201.stm> (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>108</sup> El desarrollo del marco jurídico relacionado a la reducción del riesgo de desastres, que analizamos en el Capítulo II, ha sido fundamental para estimular la inversión en las labores de preparación ante los desastres.

<sup>109</sup> L. PEARSON, 2012. *op. cit.*



partir de múltiples eventos o situaciones como por ejemplo, las hambrunas, los sistemas de identificación de riesgos y sobre todo, el enlace con medidas concretas de acción, necesitan más desarrollo. “[...] Lograr impactos es más difícil para aquellos sistemas establecidos para advertir de riesgos que tienen causas complejas, como las sequías. Sin embargo, algunos países han desarrollado sistemas capaces de integrar información de varias fuentes y proporcionar alertas de apariciones inminentes de sequía. Asimismo, los sistemas de alerta temprana de seguridad alimentaria se han desarrollado significativamente en los últimos años.”<sup>110</sup>

Resulta clave señalar la importancia de este tema cuando se analizan las responsabilidades y obligaciones relacionadas a la protección de las personas afectadas por desastres; sobre todo, en referencia a la creación y optimización de sistemas de alerta temprana y a las medidas que se tomen u omitan a partir de información proveniente de estos sistemas. Es uno de los elementos principales en cuanto a la determinación de responsabilidades jurídicas en el marco de la protección de las personas afectadas por desastres naturales. Por ejemplo, un caso de gran resonancia a nivel mundial ha sido el de los científicos italianos condenados por no haber alertado debidamente sobre el terremoto en L'Aquila en el año 2009. Los científicos fueron condenados en primera instancia por homicidio involuntario, a pesar de las quejas de la comunidad científica argumentando que a pesar de décadas de investigación científica en Italia y en el resto del mundo, aún no es posible predecir con exactitud el tiempo, la ubicación y magnitud de los terremotos antes de que estos ocurran.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> CNN, *Inédita condena a científicos italianos por no haber previsto un sismo*, CNN, (2012). Artículo periodístico disponible en el siguiente enlace: <http://cnnespanol.cnn.com/2012/10/23/inedita-condena-a-cientificos-italianos-por-no-haber-previsto-un-sismo/> (fecha de último acceso: junio 2016)

## 2. El papel del Estado en la respuesta y prevención de los desastres

Los Estados tienen la obligación de asegurar la protección de las víctimas en casos de desastre y, por lo tanto, son los actores clave tanto en la prevención como en la respuesta a los mismos. Sin embargo, poco se ha escrito o debatido sobre el papel del Estados y las autoridades nacionales en cuanto a gestión de desastres hasta hace apenas unos años. En la actualidad vuelve a debatirse con intensidad el papel que juegan los Estados en la respuesta a desastres, y sobre todo, en la coordinación con los actores internacionales y las cuestiones relacionadas a la solicitud de ayuda externa en casos de desastre. Esto se debe, entre otras cosas, al incremento de los recursos de algunos países, junto a la voluntad y capacidad adquirida para responder a desastres;<sup>112</sup> pero también a la creciente presión global, ejercida por la sociedad civil, sobre la protección de las personas afectadas por desastres.

Todos los Estados cuentan con mecanismos de prevención y respuesta ante los desastres. Si bien los recursos, capacidades y el nivel de desarrollo varían considerablemente de Estado a Estado, todos poseen algún sistema de respuesta humanitaria que se activa en los casos de emergencia, ya sea a través de instituciones de protección civil, autoridades de gestión de desastre u otras estructuras dentro de la administración pública que respondan a este tipo de problemáticas. “La protección civil es un servicio público por el que cada Estado está llamado a proporcionar la protección y la asistencia para todas aquellas personas que están bajo su jurisdicción ante cualquier tipo de accidente o catástrofe. La protección civil también incluye los mecanismos con los que cuenta el Estado para la salvaguarda de los bienes culturales y el medio ambiente [...]”<sup>113</sup> de las comunidades afectadas.

---

<sup>112</sup> P. HARVEY, *Towards good humanitarian government: The role of the affected state in disaster response*, Humanitarian Policy Group Policy Brief No. 37, Overseas Development Institute, 2009. p. 1

<sup>113</sup> C. R. FERNÁNDEZ LIESA y J. D. OLIVA MARTÍNEZ, *El derecho internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil*. Publicación de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Madrid, 2012. p. 45

En líneas generales, podemos determinar que el Estado afectado por un desastre tiene responsabilidades en varios ámbitos de la respuesta, además de la responsabilidad global y no renunciable de la protección de las personas en su territorio. Sobre las cuestiones ligadas a las responsabilidades del Estado en materia de Derechos Humanos, vamos a analizarlas en el próximo Capítulo cuando hacemos referencia al marco jurídico que regula la protección de las personas en casos de desastre. En este apartado, nos ocuparemos de las funciones más operacionales del Estado respecto de la respuesta y preparación ante desastres.

En primer lugar, las autoridades nacionales competentes son responsables de declarar una emergencia acorde a su marco legislativo interno.<sup>114</sup> Como veremos a lo largo de este estudio, una declaración de desastre o emergencia es la que activa, en muchos casos, mecanismos de ayuda internos y externos lo que permite la asistencia a las víctimas a través de la disposición de nuevos fondos o apoyo logístico adicional proveniente de otras áreas. Como sostiene la CDI, “[...] en el Derecho Internacional se reconoce desde hace largo tiempo que el gobierno de un Estado es el que está en mejores condiciones para calibrar la gravedad de las situaciones de emergencia y poner en práctica políticas de respuesta.”<sup>115</sup>

Sin embargo, esta función del Estado de “estimar” el impacto de una emergencia o de “declarar” la misma ante la comunidad internacional ha sido producto de grandes debates en el ámbito académico y político.<sup>116</sup> Algunos Estados podrían exagerar el impacto de un desastre a los efectos de recibir mayor ayuda externa, como también podrían minimizar los daños y el impacto sobre la población afectada con el objeto de esconder fallas en la gestión y/o prevención.

En cuanto a sus obligaciones, el Estado afectado tiene la responsabilidad primordial de asegurar la ayuda a las víctimas de los desastres. La resolución de la Asamblea

---

<sup>114</sup> REDLAC, *Como el sistema humanitario internacional puede apoyar la respuesta del Gobierno en caso de catástrofes*, REDLAC, 2011. p. 11

<sup>115</sup> CDI: *Tercer informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial, A/CN.4/629, 2010. párr. 76

<sup>116</sup> Estudiaremos esta función del Estado cuando analicemos el caso de Estudio del Ciclón Nargis en Birmania en el Capítulo II de este trabajo.

General 46/182,<sup>117</sup> que establece la estructura y principios básicos de la ayuda humanitaria y sostiene que:

“Cada Estado tiene la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de los desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Por tanto, corresponde al Estado afectado el papel principal de la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio.”<sup>118</sup>

No existen dudas sobre la responsabilidad del Estado en cuanto a la protección de las víctimas de un desastre. Como hacíamos mención anteriormente, la protección de los derechos humanos de las personas dentro del territorio de un Estado es una obligación irrenunciable del mismo. Y esta obligación de proteger es irrenunciable, ya que está ligada a la idea misma de soberanía. Como sostiene la Guía para Gobiernos de REDLAC, “[...] la protección física y legal de sus ciudadanos en situaciones de desastre es la expresión de su soberanía sobre el territorio nacional.”<sup>119</sup> Pero también existen una serie de responsabilidades adicionales que las autoridades nacionales deben cumplimentar en situaciones de desastres para lograr que el impacto de las amenazas de la naturaleza en la población, sus bienes o el territorio, sean lo menos severo posible.

Estas responsabilidades especiales se extienden, por ejemplo, a las actividades destinadas a la reducción del riesgo de desastres. Según las Directrices del Protocolo de Hyogo,<sup>120</sup> los Estados son los principales responsables de implementar las medidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD). La RRD debe ser una parte esencial de la inversión en desarrollo sostenible de un Estado y no puede separarse de sus obligaciones en materia de protección. Los Estados tienen la capacidad y la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y sus bienes nacionales reduciendo el riesgo de pérdidas que se originan consecuencia de los desastres.

---

<sup>117</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre el Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, A/RES/46/182, 1991.

<sup>118</sup> ONU: A/RES/46/182, 1991. Anexo, párr. 3 y 4

<sup>119</sup> REDLAC, *Cómo el sistema...*, 2011. p. 20

<sup>120</sup> ISDR, *De las palabras a la acción: Guía para la implementación del Marco de Hyogo*, Naciones Unidas, 2007. p.4

Aunque una RRD eficaz depende también de los esfuerzos de muchos grupos interesados diferentes, como las organizaciones regionales e internacionales o la sociedad civil, que engloba a los voluntarios, el sector privado, los medios de comunicación y la comunidad científica.<sup>121</sup>

En aquellos casos donde la ayuda externa es solicitada, el Estado afectado tiene la responsabilidad y el derecho de coordinar dicha ayuda. Como se establece en las Directrices de la FICR, “[...] los Estados afectados tienen el derecho a coordinar, regular y monitorear todas las actividades de socorro llevadas a cabo por actores externos en su territorio.”<sup>122</sup> Aunque éste es uno de los aspectos menos desarrollados dentro de las estructuras nacionales de respuesta y donde más conflictos y problemas de coordinación existen. En particular, cuando la ayuda externa debe coordinarse con las autoridades provinciales y municipales que no poseen experiencia o regulación para gestionar estas situaciones.

De acuerdo a Carlos R. Fernández Liesa y J. Daniel Oliva Martínez, “Los Estados han regulado normalmente la reacción nacional frente a catástrofes pero no han tomado plena conciencia de la necesidad de organizar la reacción internacional hasta tiempos recientes, en que ha empezado a tomarse en serio [...]”.<sup>123</sup> Si bien el marco regulatorio internacional, regional y nacional en materia de desastres ha sido objeto de un desarrollo significativo en los últimos años, en muchas legislaciones nacionales “[...] no hay apenas referencias a los aspectos internacionales.”<sup>124</sup>

Sobre este punto, es preciso hacer hincapié en la cuestión de la soberanía. De acuerdo a la CDI, existe acabado sustento jurídico para afirmar que “[...] el derecho de un Estado afectado a supervisar la respuesta a los desastres en su territorio es un derecho preexistente, inherente a los principios generales de la soberanía y la no

---

<sup>121</sup> ISDR, *Preparación ante los desastres para una respuesta eficaz: Conjunto de Directrices e indicadores para la aplicación de la prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo*, Naciones Unidas, New York/Ginebra, 2008. p. 4

<sup>122</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011. p. 15

<sup>123</sup> C. R. FERNÁNDEZ LIESA y J. D. OLIVA MARTÍNEZ, 2012. *op. cit.* p. 20

<sup>124</sup> Ibid.

intervención o al Derecho Internacional Consuetudinario.”<sup>125</sup> El texto que puede encontrarse en varios instrumentos de carácter bilateral que expresan esta idea es:

“El órgano de coordinación del Estado solicitante será responsable de la dirección de las operaciones. Establecerá directrices y posibles límites en relación con las operaciones asignadas a los equipos de emergencia del otro Estado, aunque sin intervenir en las medidas operacionales”<sup>126</sup>

En varios tratados de carácter bilateral se enfatiza la responsabilidad del Estado afectado en la coordinación y supervisión de los mecanismos de respuesta internacional.<sup>127</sup> Asimismo, se hace referencia a este derecho del Estado en algunos tratados regionales o universales como es el caso de Convenio de Tampere (1998) en el que se establece una cláusula que expresamente sostiene que: “Nada de lo dispuesto en el presente Convenio menoscabará el derecho de los Estados Partes a dirigir, controlar, coordinar y supervisar, al amparo de su legislación nacional, la asistencia de telecomunicaciones proporcionada de acuerdo con el presente Convenio dentro de su territorio”<sup>128</sup> Y en este sentido, muchos Estados han avanzado significativamente en su preparación para recibir y coordinar ayuda externa, desarrollando nueva legislación nacional, directrices operacionales y para donaciones, una proliferación de autoridades nacionales de gestión de desastres, entre otras medidas.<sup>129</sup>

También existe una dimensión externa a este último ámbito de responsabilidad que es el “[...] requisito de que la ayuda humanitaria únicamente puede proporcionarse con el consentimiento del Estado afectado.”<sup>130</sup> El consentimiento del Estado

---

<sup>125</sup> CDI: A/CN.4/629, 2010. párr. 82

<sup>126</sup> Acuerdo sobre cooperación en materia de preparación y prevención respecto de los desastres y asistencia recíproca en los casos de desastre, España y Argentina, art. XI (ONU, Treaty Series, vol. 1689, núm. 29123). *Cit. en* A/CN.4/629, 2010. párr. 81

<sup>127</sup> Véase páginas 32 y 33 de CDI: A/CN.4/629, donde se ofrece un resumen de otros acuerdos bilaterales que hacen mención al papel del Estado afectado.

<sup>128</sup> Convenio de Tampere, art. 4 inciso 8

<sup>129</sup> A. FEATHERSTONE, *Aprendiendo de los desastres: Como los gobiernos obtienen mayor conocimiento y como los organismos regionales e internacionales pueden ayudar*. Estudio ALNAP/ODI. Londres, 2014. p. 15

<sup>130</sup> CDI: A/CN.4/629, 2010. párr 90

afectado a la asistencia internacional en caso de desastre aparece en varios de los instrumentos internacionales citados, tanto del Derecho Internacional Humanitario como de otro tipo, como se verá más adelante en este trabajo<sup>131</sup>, al ser una cuestión de fundamental trascendencia jurídica.<sup>132</sup>

Y por último, “[...] es responsabilidad del Estado promover la adaptación de los marcos normativos internacionales dentro de la legislación nacional (Marco de Acción de Hyogo). Esto incluye las normas para facilitar la llegada de asistencia internacional en caso de desastres y trabajar bajo el desarrollo de una visión holística de la gestión del riesgo.”<sup>133</sup>

### **3. El sistema de cooperación internacional para la respuesta y prevención a desastres**

#### **3.1 El sistema internacional de respuesta**

Como hemos visto en el apartado anterior<sup>134</sup>, la responsabilidad para la protección y asistencia de las personas afectadas por desastres recae primariamente sobre los Estados. Solamente en los casos donde la capacidad de los Estados se ve rebasada, ya sea por la magnitud del evento o por el poco desarrollo del sistema de respuesta local, es cuando se pone en funcionamiento, a petición del Estado afectado, el sistema internacional de respuesta que incluye desde la cooperación multilateral a través de los organismos de la ONU, las ayudas regionales o bilaterales, o de ONGs internacionales que se especializan en temas humanitarios. Es una práctica habitual de los países afectados por un desastre, la de solicitar ayuda internacional en

---

<sup>131</sup> En el Capítulo III, apartado 2.7.

<sup>132</sup> C. R. FERNÁNDEZ LIESA, 2011. *loc. cit.* p. 225

<sup>133</sup> REDLAC, *Como el sistema...*, 2011. p. 32

<sup>134</sup> Apartado 2 del Capítulo I

aspectos específicos de la respuesta a desastres o solicitar servicios de respuesta que organismos internacionales o regionales ofrecen a sus miembros.<sup>135</sup>

Pero definir al sistema internacional de respuesta a desastres no es una tarea fácil. Se podría sintetizar estableciendo que el sistema humanitario internacional engloba los esfuerzos de poblaciones afectadas por las crisis y de toda una serie de instituciones y organizaciones locales, nacionales e internacionales que intentan ayudarles.<sup>136</sup> Si bien se habla comúnmente de “un” sistema humanitario internacional único, en realidad, se trata más bien de un sistema de redes y actores que participan en la respuesta a desastres en todas sus fases. Como sostiene el Relator Especial de la CDI en temas de desastre, “[...] para calificar la enorme diversidad de actores y redes, el concepto de sistema corre el riesgo de suponer un grado de cohesión y uniformidad que simplemente no existe.”<sup>137</sup>

Es por eso que a los efectos de este trabajo, cuando hacemos mención al sistema internacional de respuesta a desastres, nos referimos al sistema que se encuentra en cierta medida coordinado por la ONU y se organiza en torno a la figura de un “Coordinador de Socorro” que estudiaremos a continuación. Sin embargo, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las relaciones bilaterales entre los Estados, las ONG nacionales e internacionales e incluso el sector privado y otros actores menos convencionales, conforman un complejo entramado de actores que operan también en las situaciones de desastres de modo más o menos coordinado con otros actores. Veamos esta figura para comprender los cambios que están produciendo en el sistema humanitario internacional:

---

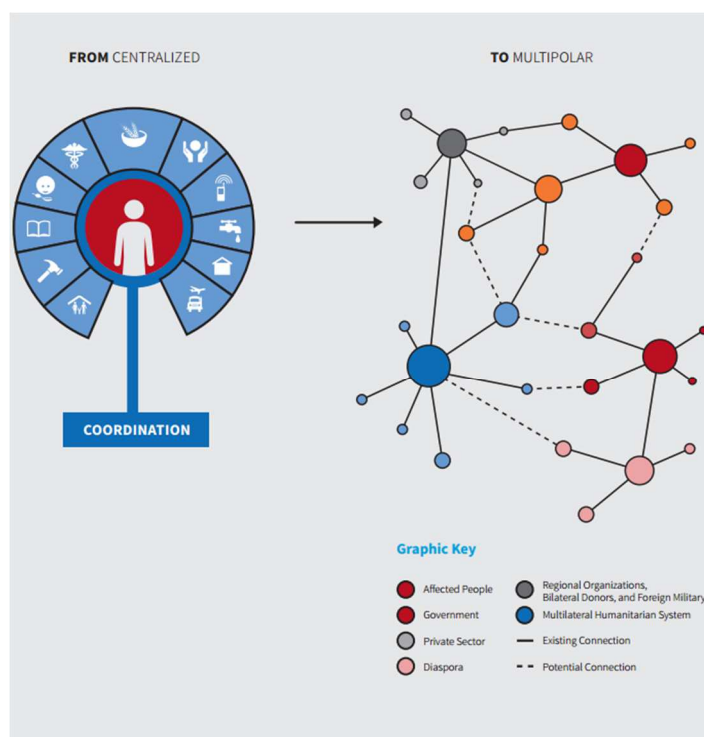
<sup>135</sup> Analizaremos este punto en el apartado 3.1.2 del Capítulo I

<sup>136</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. p. 7

<sup>137</sup> ALNAP, *El estado del sistema humanitario: Evaluación del desempeño y el progreso: Un estudio piloto*. ALNAP, 2010. p. 14



Gráfico 8



Fuente: OCHA<sup>138</sup>

Como podemos observar en el cuadro precedente, la respuesta internacional a los desastres se encuentra en una fase de transición, de un sistema internacional centralizado hacia un sistema multipolar y descentralizado. Este nuevo modelo multipolar trae aparejado consigo una serie de desafíos en cuanto a la regulación jurídica de este campo y que serán analizados en las conclusiones de este trabajo. A su vez, en un sistema más descentralizado, la necesidad de regulación se vuelve aún más importante.

También es importante señalar que el sistema internacional ha mostrado un crecimiento considerable en cuanto a su tamaño en los últimos años. Los niveles globales de personal han experimentado una tasa promedio anual de crecimiento del 6% durante la última década, y han alcanzado un total actual de alrededor de

<sup>138</sup> OCHA, *Interoperability: Humanitarian action in a shared space*. OCHA Policy and Study Series No. 13, 2015. p. 5

210.800 trabajadores humanitarios sobre el terreno.<sup>139</sup> En síntesis, lo que es importante comprender a los efectos de este estudio, es que no se trata de una comunidad homogénea, estática, y por lo tanto, fácil de organizar, regular o coordinar debido a su volumen así como su diversidad funcional y operativa.

Este incremento en el tamaño y complejidad del sistema queda reflejada asimismo en el financiamiento de las operaciones humanitarias. El aumento de la asistencia humanitaria a escala mundial se ha duplicado en más de un decenio, de 6.700 millones de dólares en el año 2000 a 18.800 millones de dólares en 2010 y 17.100 millones de dólares en el 2011. “[...] Del 2000 a 2010, la financiación del sistema de las Naciones Unidas relacionada con la asistencia humanitaria aumentó de 2.700 millones de dólares a 7.400 millones de dólares. La asistencia humanitaria fue el sector más importante, y en el período comprendido entre el 2005 y 2010 representó alrededor del 30% del total del gasto en actividades operacionales para el desarrollo.”<sup>140</sup> Estos dos factores, el tamaño del sistema y la diversidad de actores, suponen un gran desafío a la hora de generar normativa vinculante o de carácter global y universal sobre esta cuestión.<sup>141</sup>

Para contrarrestar el efecto negativo de estas transformaciones, las organizaciones de la comunidad internacional que participan de la respuesta a desastres han intentado distintas iniciativas con el objeto de adaptarse a los nuevos desafíos. A pesar de las tendencias descentralizadoras, se ha avanzado hacia una mayor coherencia en la articulación de respuestas, incorporando lecciones aprendidas a partir de la respuesta a grandes catástrofes. Una de las respuestas que cristaliza este avance es la denominada Agenda de Transformación<sup>142</sup> impulsada por la ONU, que se enmarca en el proceso de reforma del sistema humanitario lanzada en el año 2005, y que tuvo como objeto mejorar la eficacia, eficiencia y rendición de cuentas

---

<sup>139</sup> ALNAP, *El estado...*, 2010. p. 9

<sup>140</sup> ONU: JIU/REP/2012/11, 2012. párr. 43

<sup>141</sup> Es preciso remarcar que estos gastos hacen referencia al total de la asistencia humanitaria, sin distinguir entre las situaciones de desastres y aquellas relacionadas a los conflictos armados.

<sup>142</sup> Información sobre el proceso de transformación puede ser accedido en inglés en este enlace. <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda> (fecha de último acceso: junio 2016)

en la respuesta humanitaria.<sup>143</sup>

### 3.1.1 Evolución histórica

El estudio de la estructura del sistema internacional de ayuda humanitaria resulta clave para comprender el marco jurídico que lo regula. Es por eso que una de las primeras medidas tomadas por la CDI cuando comenzó a trabajar en el Proyecto sobre la protección de las víctimas de desastres, fue la de realizar consultas sobre el tema con los actores más relevantes en cuestiones humanitarias dentro del Sistema de la ONU, así como con las principales organizaciones internacionales y no gubernamentales. En concreto la pregunta de la CDI a estos actores fue:

“Como ha institucionalizado el sistema de las Naciones Unidas los cometidos y atribuciones, en los planos mundial y nacional, en materia de asistencia a los Estados y las poblaciones afectados en casos de desastre —en la fase de intervención frente al desastre, pero también en las fases previa y posterior a éste— y como se relaciona en cada una de estas fases con actores como los Estados, otras organizaciones internacionales, el movimiento de la Cruz Roja, las organizaciones no gubernamentales, los equipos nacionales de intervención especializados, las autoridades nacionales de gestión de desastres y otros actores pertinentes?”<sup>144</sup>

En el caso de la ONU, su propia Carta del año 1945 contiene en su artículo primero una referencia a “[...] realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario [...]”,<sup>145</sup> pero no se brindaron mayores detalles de como llevar a cabo dicha cooperación en el ámbito humanitario, ni en los instrumentos fundadores de la ONU, ni en los años subsiguientes.

---

<sup>143</sup> Se analiza el proceso de reforma humanitaria en el apartado 3.1.1 de este Capítulo.

<sup>144</sup> CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 60º período de sesiones*, A/63/10, 2008. párr. 32.

<sup>145</sup> Carta de las Naciones Unidas, 1 UNTS XVI, 24 de octubre de 1945. art. 1

En las décadas posteriores, un número importante de agencias de la ONU y algunas ONGs comenzaron a sumarse a la comunidad humanitaria. Sin embargo, no fue hasta el año 1971, con la creación de la UNDRO (Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en los Desastres), que el sistema de la ONU intenta dotarse de un organismo especializado en la materia. La resolución 26/2816 de la Asamblea General de la ONU crea la figura del Coordinador de socorro en desastres junto con la UNDRO.<sup>146</sup> Los elementos más relevantes del mandato otorgado al Coordinador de Socorro en dicha resolución son:

- “Establecer y mantener estrechísima cooperación con todas las organizaciones interesadas y concertar con ellas todas las medidas preventivas posibles a fin de asegurar la prestación de la asistencia más eficaz;
- Movilizar, orientar y coordinar las actividades de socorro de las diferentes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en respuesta de una solicitud del país afectado.
- Coordinar la asistencia de las Naciones Unidas con la ayuda prestada por organismos inter-gubernamentales y no Gubernamentales, en particular, la Cruz Roja Internacional.
- Recibir, en nombre del Secretario General, las contribuciones que se ofrezcan para actividades de socorro.
- Ayudar al país afectado a determinar las necesidades de socorro, y de otro tipo, y a determinar la prioridad de tales necesidades.”<sup>147</sup>

Pero muchas de estas funciones encomendadas a la UNDRO y al Coordinador de Socorro no pudieron llevarse a cabo eficazmente. UNDRO contaba con recursos limitados tanto financieros como de personal para poder cumplir su mandato, mientras que el número de emergencias ascendía considerablemente. Como resultado, la organización fue puesta a la sombra por otros sistemas de coordinación

---

<sup>146</sup> Ibid. p. 12

<sup>147</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre*, A/RES/26/2816, 1971. p. 91

para situaciones específicas como la Oficina de Operaciones de Emergencia en África o la Oficina de la ONU para la Coordinación Humanitaria y Asistencia Económica relacionados con Afganistán.<sup>148</sup>

En este contexto, fue creciendo en el sistema de la ONU la idea de contar con una “agencia líder” que pudiera coordinar las operaciones y recursos para cada situación humanitaria. En la práctica, para cada situación de emergencia se designaba una agencia del sistema ONU para que tomara la misión de facilitar la coordinación entre los actores humanitarios que formaban parte de la respuesta a dicha emergencia. En el año 1981, la Asamblea General decidió que “[...] en casos excepcionales, desastres naturales complejos u otras situaciones de desastre que requieren la activación del sistema de las Naciones Unidas, el Secretario General puede designar, a nivel internacional, una entidad líder dentro de todas las organizaciones de las Naciones Unidas, agencias y organismos, incluyendo a la Oficina del Director de Socorro en emergencias, y a nivel nacional, la entidad más apropiada dentro del sistema de Naciones Unidas para llevar a cabo las operaciones de socorro, tomando en consideración los requerimientos específicos de cada situación y en consulta con el gobierno afectado.”<sup>149</sup> Este enfoque prevaleció durante el resto de la década.

En el año 1990, se aprueban en la Asamblea General de la ONU varias resoluciones que incorporan ya la terminología humanitaria y plantean por vez primera un liderazgo de las Naciones Unidas en estas tareas, tanto en situaciones de desastres como de conflicto armado. La resolución 45/101 de 1990 se centra, por ejemplo, en un nuevo orden humanitario internacional y la 45/102, en la promoción de la cooperación internacional en la esfera humanitaria.<sup>150</sup> “En los años noventa se celebró también el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres

---

<sup>148</sup> OCHA, *Coordination Save...*, 2012. *op. cit.* p. 12

<sup>149</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre el fortalecimiento de la Capacidad del sistema de las Naciones Unidas para Responder en Situaciones de Desastres Naturales y de Otra índole*, A/RES/36/225, 1981. p. 189

<sup>150</sup> F. REY MARCOS, “El sistema internacional de respuesta a los desastres. Limitaciones y tendencias”, *Recerca: revista de pensament i anàlisi*, No. 5, pp. 101-126, 2005. p. 107

Naturales que culminó con un foro en Ginebra en julio de 1999 en el que se aprobó una Estrategia General para la reducción de desastres que fue aprobada por el Consejo Económico y Social y que propone continuar las actividades coordinadas y multisectoriales de las Naciones Unidas para reducir los efectos de los desastres.”<sup>151</sup>

Pero este incipiente sistema de coordinación mostró sus fallos y limitaciones durante las crisis de la Guerra del Golfo (1990-91), así como en la situación conflictiva que tuvo lugar en frontera entre Turquía e Irak por esos años.<sup>152</sup> En el encuentro del G7 en Londres del año 1991, se sugirió la creación de un oficial humanitario de alto nivel que respondiera directamente al Secretario General para “[...] fortalecer la coordinación y acelerar el envío efectivo de todo el socorro de la ONU en desastres se importancia.”<sup>153</sup> Durante aquellos años, se discutieron varias propuestas en el seno de la Asamblea General de la ONU sobre esta cuestión, así como en el seno de varias organizaciones internacionales de socorro sobre los distintos modos de organizar y coordinar la asistencia humanitaria internacional.

Estos debates y procesos de reforma se fueron concretando en la resolución 46/182 de 1991 sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas. En ella, se establece claramente que la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad y también se hace referencia a los principales mecanismos de coordinación y liderazgo dentro del sistema de la ONU y de sus socios sobre la asistencia humanitaria internacional.<sup>154</sup>

Estos son los principales mecanismos de coordinación que son establecidos por la Resolución:

---

<sup>151</sup> Ibid. p. 107

<sup>152</sup> OCHA, *Coordination Save...*, 2012. p. 2

<sup>153</sup> G7, *Political declaration: Strengthening the International Order*, London, 1991.

<sup>154</sup> ONU: A/RES/46/182, 1991.

- Un coordinador de socorro en caso de emergencias (ERC)
- Un Comité Inter-Institucional Permanente (IASC)
- La Oficina para la Coordinación de asuntos Humanitarios (OCHA)
- Los llamamientos de fondos consolidados

El Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas (ERC),<sup>155</sup> es el principal coordinador del sistema de las Naciones Unidas en cuestiones relativas a las emergencias humanitarias y tiene línea de supervisión directa con el Secretario General. El Coordinador, en colaboración con los jefes de otras agencias humanitarias del sistema ONU y ONGs asociadas, así como con gobiernos y organizaciones humanitarias intergubernamentales, lidera la coordinación internacional de la ayuda cuando ésta es solicitada por un gobierno.<sup>156</sup> Es una figura clave para nuestro estudio ya que es el interlocutor principal de los Estados afectados, cuando éstos requieren los servicios del sistema internacional de respuesta.

El Coordinador del Socorro de Emergencia (ERC) también preside el Comité Inter-institucional Permanente (IASC),<sup>157</sup> cuyos miembros son los titulares de los organismos de las Naciones Unidas que intervienen en el socorro humanitario y otras organizaciones asociadas como veremos a continuación.

La OCHA es la oficina de la ONU encargada de asistir al Coordinador de Socorro de Emergencia en sus labores humanitarias. Inicialmente fue denominada Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), pero como parte del Programa de Reforma del Secretario General en 1998, el DHA fue reorganizado en la *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* - OCHA (Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios). Su mandato fue ampliado para incluir la coordinación de la respuesta humanitaria, el desarrollo de políticas y el llamado *humanitarian*

---

<sup>155</sup> ERC, por sus siglas en inglés: Emergency Relief Coordinator

<sup>156</sup> Texto basado en descripción existente en el sitio web de OCHA [www.unocha.org](http://www.unocha.org) (traducción del inglés es propia) (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>157</sup> En el siguiente enlace puede accederse a información sobre el IASC: <https://interagencystandingcommittee.org/> (fecha de último acceso: junio 2016)

*advocacy* (abogacía humanitaria).<sup>158</sup>

El Comité Inter-institucional Permanente (IASC) es un foro de reunión para la coordinación, el desarrollo de políticas comunes y la toma de decisiones que incluye los actores humanitarios clave del sistema ONU y también asociados externos de gran relevancia. Fue establecido como el órgano principal para la coordinación inter-institucional de la ayuda humanitaria internacional y ha tomado una gran relevancia desde 2006, ya que la reforma humanitaria ha puesto al IASC en el centro de la coordinación entre actores humanitarios del sistema ONU con ONGs y otros actores. Bajo el liderazgo del *ERC*, desarrolla políticas humanitarias, establece la división de responsabilidades para las distintas áreas humanitarias y procura evitar vacíos o solapamiento de actividades de sus miembros.

Gráfico 9

### Miembros del IASC



Fuente: IASC<sup>159</sup>

<sup>158</sup> En el siguiente enlace puede accederse a información sobre la OCHA [www.unocha.org](http://www.unocha.org) (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>159</sup> Ver el sitio del IASC para más detalle sobre la membresía y estructura del grupo: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc/membership-and-structure> (fecha de último acceso: junio 2016)



Este sistema ha estado en funcionamiento desde el año 1991 y sus lineamientos generales continúan vigentes en la actualidad, a pesar de las subsiguientes reformas y reestructuraciones operativas. El creciente liderazgo de la ONU en cuestiones humanitarias fue cristalizado durante el tsunami de Asia del 2004, donde fue “[...] a ONU quien ha ejercido el papel de coordinación tanto entre las agencias multilaterales como entre los Estados y las ONG.”<sup>160</sup> Aunque también ha quedado demostrado que si bien el sistema de coordinación endosado por la ONU, y liderado por el ERC y la OCHA, había dado importantes pasos en conseguir una coordinación adecuada, desastres de la magnitud del que vivió el sur de Asia, pusieron de manifiesto las limitaciones del sistema de coordinación internacional.<sup>161</sup>

Justamente debido a estas limitaciones, lagunas encontradas, duplicación de esfuerzos y otras lecciones aprendidas en la respuesta humanitaria internacional a la crisis del tsunami, en el año 2005 se realizó un estudio independiente sobre el sistema internacional de ayuda humanitaria que ha incluido a las agencias de la ONU pero también a organizaciones no gubernamentales, el movimiento de la Cruz Roja y otras organizaciones como la Organización Internacional para la Migración, a los efectos de determinar los principales desafíos y oportunidades de la arquitectura humanitaria internacional en el contexto operativo. Las conclusiones del estudio fueron múltiples pero sobre todo se enfocaron en la falta de coordinación entre actores de la ONU, ONGs y otros organismos, las necesidades de capacitación del personal humanitario y capacidad locales de las comunidades afectadas, los escasos recursos en cada uno de los sectores humanitarios y la falta de financiamiento sostenible.

Basado en estas conclusiones, en el año 2006 los principales actores humanitarios adoptaron la denominada reforma humanitaria que ha constituido una transformación significativa del sistema e incluía estos 4 pilares:

---

<sup>160</sup> F. REY MARCOS, 2005. *loc. cit.* p. 109

<sup>161</sup> Ibid. p. 108

- Enfoque de clusters<sup>162</sup> para lograr capacidad adecuada y liderazgo previsible en todos los sectores;
- Coordinadores Humanitarios con liderazgo y coordinación efectivos en emergencias humanitarias;
- Financiación humanitaria adecuada, oportuna y flexible; y por último,
- Reforzar las relaciones entre los actores ONU y otros para construir una red de socios efectiva y duradera<sup>163</sup>

Estos pilares responden de modo directo a los principales desafíos y vacíos que habían sido identificados durante la fase consultiva de la reforma, y sobre cada uno de esos pilares se elaboraron una serie de políticas operativas adecuadas y recomendaciones.

Una de las modificaciones más significativas introducidas por esta iniciativa, fue la adopción de un enfoque de grupos temáticos o *clusters* para asegurar que en cada ámbito de la respuesta humanitaria exista la capacidad, coordinación y recursos necesarios para llevar a cabo las operaciones. Estos *clusters* cubren todos los sectores del ámbito humanitario y se identifica a una agencia de la ONU u ONG como líder y responsable del mismo a nivel global. Las agencias líderes tienen la responsabilidad de definir los estándares y consolidar mejores prácticas, desarrollar la capacidad de despliegue, promover la movilización de fondos, identificar vacíos o duplicaciones en la respuesta, entre otras funciones. El objetivo es que al momento del despliegue en el terreno exista ya una preparación global sobre cada uno de estos ámbitos, que permita un despliegue más efectivo y oportuno. Muchos de los retos enfrentados en el terreno, son previstos con anticipación por estos

---

<sup>162</sup> En este trabajo analizaremos con mayor detalle el pilar relacionado a los Clusters o sectores ya que es el más relevante a los efectos de esta investigación y del impacto de la nueva estructura en la relación entre los distintos actores humanitarios.

<sup>163</sup> OCHA, *Presentación: Hacia una respuesta humanitaria más fuerte y predecible*, 2007.

Accesible en el siguiente enlace:

[http://www.ministeriodesalud.go.cr/sobre\\_ministerio/do/productos/V\\_Cont\\_Abr09\\_Nov09/Informe%20final%20V%20etapa-2/Proyectos%20adicionales/Anexo%202%20Productos/Anexo%202.A%20productos/Anexo%202.A.2/Base%20de%20Datos%20EEDD/Asistencia%20internacional/Clusters/Intro.%20a%20la%20ref%20humanitaria%20OCHA%20120407.pdf](http://www.ministeriodesalud.go.cr/sobre_ministerio/do/productos/V_Cont_Abr09_Nov09/Informe%20final%20V%20etapa-2/Proyectos%20adicionales/Anexo%202%20Productos/Anexo%202.A%20productos/Anexo%202.A.2/Base%20de%20Datos%20EEDD/Asistencia%20internacional/Clusters/Intro.%20a%20la%20ref%20humanitaria%20OCHA%20120407.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

clusters globales, y se realizan tareas de capacitación y discusión de temas estratégicos referidos a dicho grupo temático o *cluster*.<sup>164</sup>

Esto constituye una evolución interesante para este estudio, ya que los Estados afectados podrían pedir asistencia específica al sistema internacional en un sector o *cluster* en particular, si es que considerasen que la capacidad nacional ha sido superada. De este modo, el sistema se compromete a mantener esos recursos capacitados y disponibles. Pero profundizaremos más sobre este tema en el Capítulo III de este trabajo.

En los casos en los que este sistema internacional es desplegado en una situación en particular, la estructura global de coordinación se reproduce de alguna manera a nivel nacional donde nos encontramos con el Coordinador humanitario de país, el Equipo humanitario de país (IASC) y los *clusters* de país que sean apropiados. El coordinador humanitario y el equipo humanitario de país analizan la situación y determinan cuáles son los *clusters* que deben activarse en la situación específica, ya que dada la naturaleza de la crisis, tal vez no todas las áreas temáticas sean relevantes. Una vez activados los clusters, se identifica a una agencia humanitaria para llevar a cabo el liderazgo del mismo. Esto implica asimismo, la interacción y coordinación con las autoridades nacionales, provinciales o municipales en la materia de relevancia al *cluster*.<sup>165</sup>

Asimismo, el Coordinador Humanitario define junto a las autoridades locales, cuáles son los otros servicios o recursos de la comunidad internacional que pueden ser relevantes a la situación, como por ejemplo, la preparación de un llamamiento de fondos de urgencia o el despliegue de equipos de UNDAC<sup>166</sup>, entre otros servicios gestionados por el sistema de coordinación internacional.

---

<sup>164</sup> OCHA, *El enfoque sectorial. OCHA on message*, 2012. p. 2

<sup>165</sup> Recurso web de PAHO disponible en el siguiente enlace:  
[http://www.saludydesastres.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=99:3-2-mecanismo-cluster-de-la-onu&catid=195&Itemid=748&lang=es](http://www.saludydesastres.info/index.php?option=com_content&view=article&id=99:3-2-mecanismo-cluster-de-la-onu&catid=195&Itemid=748&lang=es) (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>166</sup> UNDAC es un sistema coordinado por OCHA de respuesta urgente de socorro en situación de desastres repentinos. Mas información puede ser obtenida en este enlace:  
<http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/undac/overview> (fecha de último acceso: junio 2016)

### 3.1.2 La activación del sistema internacional

Es importante asimismo, analizar de qué manera se pone en práctica el proceso de asistencia internacional en caso de desastre, ya que este proceso se encuentra intrínsecamente ligado al debate sobre la respuesta internacional a desastres y el principio de soberanía territorial de los Estados. Como hemos visto en el apartado 3.1.1, el principio de soberanía es una de las piedras angulares del Derecho Internacional y vamos a analizarlo desde la perspectiva jurídica en el siguiente Capítulo de este trabajo cuando profundicemos sobre los principios jurídicos relevantes en los casos de desastre. En cuanto al marco normativo humanitario, la resolución 46/182 de la Asamblea General establece que “[...]deberá respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.”<sup>167</sup> La misma resolución sostiene que la asistencia humanitaria debe proporcionarse “[...] con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado.”<sup>168</sup> Ambas cuestiones, la del consentimiento y la petición por parte de Estado afectado son estudiadas por la CDI como parte de su Proyecto de protección de personas en caso de desastre, y por lo tanto, serán estudiadas también en ese contexto en el Capítulo III de este trabajo. En esta sección, nos centramos en el análisis del sistema internacional de respuesta a desastres y su funcionamiento desde un punto de vista operativo.

En la práctica, esta arquitectura humanitaria internacional ha generado tensiones con el principio de soberanía de los Estados en diversas ocasiones. En primer lugar, porque los gobiernos han venido reafirmando su soberanía cada vez más en cuestiones ligadas a los desastres, sobre todo a partir de los últimos años. En segundo lugar, porque a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional para asistir a los gobiernos afectados, las operaciones de respuesta a desastres han puesto de manifiesto un fracaso continuo del sistema internacional de ayuda para funcionar

---

<sup>167</sup> ONU: A/RES/46/182, 1991. Anexo, párr. 3.

<sup>168</sup> ONU: A/RES/46/182, 1991. Anexo, párr. 3.

eficazmente con las autoridades locales.<sup>169</sup>

La costumbre internacional en la materia indica que existe, ya sea un pedido del Estado afectado de ayuda humanitaria internacional, o bien las organizaciones humanitarias y otros Estados ofrecen su ayuda a la espera del consentimiento del Estado afectado en caso que las capacidades locales de respuesta sean rebasadas por un desastre. Los Estados conservan en todo momento el derecho a no consentir la ayuda de otros países o la entrada en su territorio de trabajadores humanitarios extranjeros. Pero asimismo, tienen la obligación de proteger a las víctimas de tales desastres y también de tomar las medidas necesarias para reducir el riesgo de dichos desastres.<sup>170</sup> La capacidad del Estado y la disposición a recibir ayuda externa en este tipo de situación resulta fundamental, ya que algunos Estados prefieren no recurrir a este tipo de asistencia por diversos motivos que incluyen cuestiones políticas, culturales o históricas. Vemos a continuación una figura que ilustra esta situación de interacción entre distintos tipos de Estados y la asistencia externa en casos de desastre.

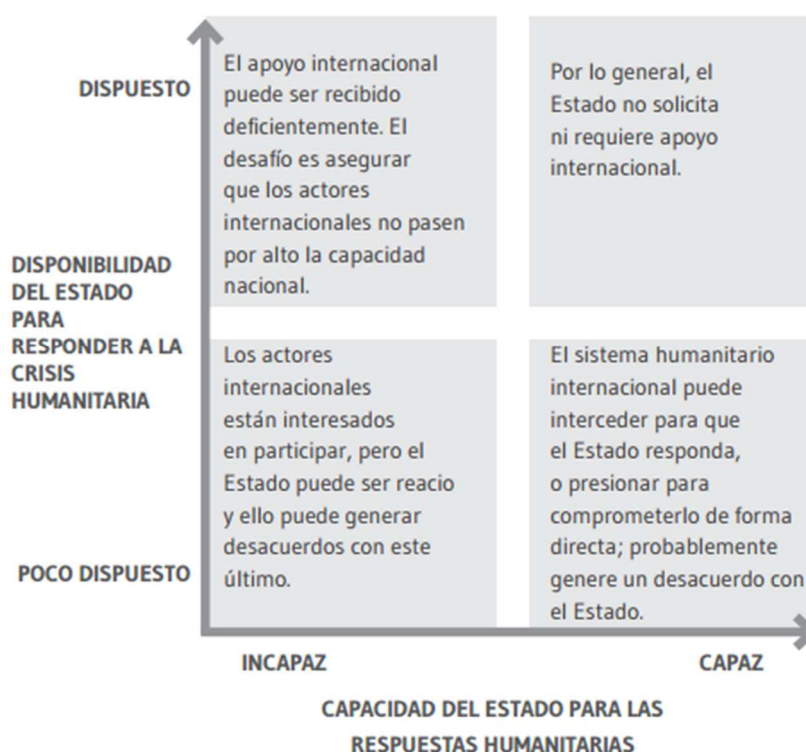
---

<sup>169</sup> ALNAP, *The role of ...*, 2010. p. 11

<sup>170</sup> La Estrategia Internacional de Reducción de desastres de la ONU (ISDR, por sus siglas en inglés), sostiene que: La responsabilidad primaria para la implementación de políticas de reducción de riesgo de desastre recae sobre los gobiernos. Disponible en <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/isdr/partners/> (fecha de último acceso: junio 2016)

Gráfico 10

**GRÁFICO 1. COMPROMISO ENTRE EL ESTADO Y EL SISTEMA HUMANITARIO INTERNACIONAL**



Fuente: A. FEATHERSTONE<sup>171</sup>

Pese a lo dicho hasta aquí, sin embargo, no todas las responsabilidades y desafíos están del lado de los Estado afectados. Existen, a pesar de las reformas a las que hacíamos referencia anteriormente, varias áreas donde el sistema internacional de respuesta coordinado por la ONU ha mostrado debilidades y cuestiones a corregir. Algunos sostienen que los fallos en el sistema internacional de ayuda y, por lo tanto, en la protección de las víctimas de los desastres son producto de defectos en la estructura organizativa del sistema de ayuda, que resulta en la duplicación de labores, la proliferación de actores, la falta de liderazgo y coordinación.<sup>172</sup>

<sup>171</sup> A. FEATHERSTONE, 2014. *op. cit.* p. 12

<sup>172</sup> Recientemente se ha discutido, entre otros, el caso de Haití, donde a pesar de existir una presencia internacional importante, con recursos y bien equipada, los resultados con respecto a la ayuda en general y, en particular, sobre la epidemia de cólera que ha dejado 2500 muertos, ponen de manifiesto la falta de eficacia de la comunidad internacional, teniendo en cuenta que en el país están registradas unas 12,000 ONGs. Un análisis en profundidad de este tema puede encontrarse en: U. KARUNAKARAWHERE, *Haiti: where aid failed*, The Guardian, 2010.

Otros defienden la idea de que, en realidad, son los problemas de vacío normativo los que generan las falencias/carencias operativas. La evolución de los ámbitos normativo y organizativo a nivel internacional en la gestión de los desastres pone de manifiesto la necesidad constante de abordar la cuestión de la protección de las personas como el enfoque primario de la comunidad internacional al respecto. Estos dos aspectos (la normativa y la estructura organizativa internacionales) han de ir estrechamente unidos a fin de poder prestar una asistencia adecuada y eficaz a las personas afectadas por emergencias humanitarias como los desastres.

Pero queda claro que el sistema humanitario internacional, “[...] todavía no es capaz de hacer frente a varios mega-desastre simultáneos ni a una demanda que se irá incrementando a medida que aumente el número de desastres relacionados con el clima y se resuelvan menos conflictos. La ONU no ejerce sus labores de liderazgo y coordinación de manera sistemática y solo una parte muy pequeña de la ayuda internacional maximiza su impacto trabajando con las organizaciones locales sobre el terreno.”<sup>173</sup>

Todas estas son cuestiones que un marco jurídico vinculante en la materia podría contribuir a esclarecer, aunque también sea necesario, desde la perspectiva de las operaciones en el terreno, revisar la estructura y funcionamiento del sistema internacional de ayuda humanitaria. Existen una serie importante de directrices que se ocupan de algunos de dichos aspectos pero no existe, como hacíamos referencia con anterioridad, un marco universal sobre las operaciones de socorro y la protección de las víctimas de los desastres naturales. A continuación, realizamos un análisis del sistema internacional de reducción de riesgo de desastres, que ha ido desarrollándose paralelamente al de la respuesta humanitaria en casos de desastre, pero que cada vez, se aúna a la respuesta humanitaria para conformar un único frente de gestión integral de los desastres y la cooperación internacional.

---

<sup>173</sup> OXFAM, *Crisis en un nuevo orden mundial: Un desafío para la acción humanitaria*, Informes de OXFAM No. 158, 2012. p. 2

### 3.2 El sistema internacional para la reducción del riesgo de desastres

La idea de mejorar la preparación ante eventuales desastres y reducir el riesgo de los mismos ha ido ganando lugar en la agenda internacional en las últimas décadas. Simultáneamente con el desarrollo del sistema internacional de respuesta a desastres, ha surgido este sistema internacional en torno a la prevención del riesgo de los desastres que cada vez adquiere una importancia mayor en el plano internacional. Esto se debe fundamentalmente a la evolución de la concepción de desastre que hemos analizado en el apartado 1.2 de este Capítulo y que pone el énfasis en el factor humano por encima de los fenómenos naturales en la determinación de un desastre.

La reducción de riesgo también ha ganado terreno en el ámbito internacional debido a los avances en materia de investigación que han probado que más allá del impacto sobre seres humanos que puede ser evitado durante la fase de preparación y reducción de riesgo, la inversión en la preparación para casos de desastre y la reducción del riesgo de desastres es más eficaz en función del costo que las operaciones de socorro post-desastre. Es decir, evitar los daños producidos por un fenómeno natural, es menos costoso que la reconstrucción de las áreas afectadas por un desastre. A pesar de ello, la financiación para la preparación para desastres y la reducción del riesgo sigue siendo sumamente baja y suele ofrecerse inmediatamente después de una crisis, y no en previsión de posibles riesgos a futuro.<sup>174</sup> Es por este motivo, tal vez, que el sistema de respuesta a desastres continúa desarrollándose de modo semi-independiente al de la preparación y reducción de riesgos.

Sin embargo, distinto al ejemplo de la regulación en la respuesta desastres, el marco jurídico para la reducción de riesgos de desastres se ha desarrollado con anterioridad al establecimiento de una estructura internacional de cooperación sobre

---

<sup>174</sup> ONU: *Informe del Secretario General sobre la cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo*, A/67/363, 2012. párr 17.



este tema. Es por eso, que debemos realizar el análisis de la evolución de la reducción de riesgos de desastres, desde los ámbitos político y jurídico simultáneamente.

### 3.2.1 Evolución histórica

En el año 1973, la Oficina de la ONU para la Respuesta a Desastres (UNDRO) inició un grupo de trabajo que culminó su tarea en julio de 1979, integrado por científicos y planificadores especializados en los principales riesgos naturales de origen meteorológico, geológico y geofísico. En el informe final de este grupo, en el que se analizó en detalle los fenómenos naturales, el impacto de los desastres naturales y las vulnerabilidades existentes en la población civil,<sup>175</sup> el grupo de expertos llegó a la conclusión de que “[...] actualmente también se tiene conciencia de que las consecuencias tanto reales como posibles de los riesgos naturales son tan graves y de escala tan crecientemente global que en lo sucesivo deberá prestarse una atención mucho mayor a la planificación y la prevención antes de los desastres.”<sup>176</sup>

De allí en adelante, en varias ocasiones la Asamblea General de la ONU, así como un creciente número de organizaciones de la sociedad civil y entes gubernamentales, se han ocupado de destacar la importancia de mitigar los riesgos presentados por los fenómenos naturales debido a su creciente ocurrencia e impacto. Por ejemplo, en el año 1979, la Organización Panamericana de la Salud publicó el primer número de su boletín Preparación para casos de desastres en las Américas, que sigue aún vigente en la actualidad.<sup>177</sup>

En el año 1987, la Asamblea General se centró en la reducción de los desastres,

---

<sup>175</sup> ONU-UNDRP: *Natural disasters and vulnerability analysis*, UNDRO/EXPGRP/1, 1979.

<sup>176</sup> UNDRO/EXPGRP/1, 1979. Preámbulo.

<sup>177</sup> PAHO, *Desastres: Preparativos y mitigación en las Américas*, Boletín PAHO No. 100, 2005. p. 1

mencionando pérdidas de vidas y daños cada vez mayores y más graves. En su resolución 42/169, reconoció que “[...] la responsabilidad que incumbe al sistema de las Naciones Unidas de promover la cooperación internacional en el estudio de los desastres naturales de origen geofísico y en la elaboración de técnicas para mitigar los riesgos que se derivan de éstos, así como de coordinar el socorro en casos de desastre, la preparación para los desastres y la prevención de desastres, incluidas la predicción y la alerta temprana” y decidió designar la década de 1990 como Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.<sup>178</sup>

La resolución de la Asamblea General de la ONU 42/169, fue de algún modo la que ha cristalizado este proceso y de ella se desprenden una serie de acciones de gran relevancia para la reducción de desastres como un tema de interés global y urgente. En este contexto, el Consejo Económico y Social de la ONU, propone la creación de un marco de acción más operativo, que permita llevar a la práctica, una serie de actividades que permitan alcanzar los objetivos planteados para el decenio.

En 1989, la Asamblea General aprobó el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales.<sup>179</sup> En dicho Marco, “[...] se insta a los órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas a que otorguen prioridad en sus actividades operacionales, según proceda y de manera concertada, a la preparación para casos de desastres naturales y a las medidas de prevención, socorro y recuperación a corto plazo.”<sup>180</sup> Esta decisión de la Asamblea General ha constituido como un paso fundamental en el establecimiento de una agenda internacional para la reducción de desastres. Como veremos a lo largo de esta investigación y sobre todo en las conclusiones de este trabajo, las estrategias nacionales y las acciones tomadas en ese contexto, constituyen las piedras fundamentales para establecer las responsabilidades jurídicas en cuanto a la protección de personas en casos de desastre.

---

<sup>178</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, A/RES/42/169, 1987. p. 133

<sup>179</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, A/RES/44/236, 1989.

<sup>180</sup> CDI: *Sexto informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre, Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, A/CN.4/662, 2013. p 6

En esta resolución<sup>181</sup>, se estipula la creación de tres instancias: el Consejo Especial de Alto Nivel, compuesto por diez personas especializadas en el tema; el Comité Científico Técnico, 25 expertos responsables de definir el marco de políticas y programas, evaluar el avance de las actividades y brindar recomendaciones a la Secretaría; y por último, la Secretaría, con sede en Ginebra dentro del Departamento de Asuntos Humanitarios, como coordinadora y centro de información para la promoción del Decenio.<sup>182</sup>

Dos años más tarde, en 1991, la Asamblea General de la ONU aprobó la importante resolución 46/182,<sup>183</sup> en cuyo anexo se definen diversos principios rectores que aplican al socorro humanitario, y que hemos analizados en el apartado 3.1.1 de este Capítulo, así como sobre la preparación, la prevención y la transición del socorro a la rehabilitación y el desarrollo.<sup>184</sup> En la resolución, se indica que “[...] se debería procurar especialmente que los gobiernos afectados y la comunidad internacional adoptaran medidas de prevención y preparación en relación con los desastres.”<sup>185</sup> Las secciones II y III del anexo de esta resolución estaban dedicadas a la prevención y la preparación y contenían propuestas sobre las medidas específicas que debían adoptar la comunidad internacional y los Estados.<sup>186</sup>

En su resolución 46/149 también del año 1991, la Asamblea General observó con satisfacción que ya existían más de 100 Estados que estaban respondiendo al llamamiento efectuado en 1989 de establecer estrategias nacionales para lograr los objetivos del Decenio. Al mismo tiempo, propuso convocar a una conferencia mundial sobre reducción de los desastres naturales para contribuir a aplicar el Marco Internacional de Acción.<sup>187</sup>

---

<sup>181</sup> ONU: A/RES/44/236, 1989.

<sup>182</sup> A. LAVELL, *Viviendo en riesgo: Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*, La Red. 1997. p. 6.

<sup>183</sup> Ver el apartado 3.1.1 de este Capítulo donde se explica la relevancia y pertinencia de esta resolución en el marco de la respuesta a desastres

<sup>184</sup> ONU: A/RES/46/182, 1991. Anexo

<sup>185</sup> Ibid., párr. 8.

<sup>186</sup> CDI: A/CN.4/662, 2013. párr. 14

<sup>187</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, A/RES/46/149, 1991. párr. 3

Dicha conferencia mundial tomó lugar en la ciudad de Yokohama en el año 1994. Durante la Conferencia se examinó, al llevarse a cabo justo a la mitad del Decenio, lo que la comunidad científica y técnica, los gobiernos nacionales, los organismos regionales y las organizaciones internacionales habían hecho para prevenir y mitigar los desastres o para prepararse con antelación a ellos de acuerdo a las disposiciones del decenio. Todos los procedimientos de la conferencia, así como la evaluación del trabajo de los actores y las acciones a futuro han sido documentadas en el Mensaje, Estrategia y Plan de acción de Yokohama,<sup>188</sup> junto con directrices para la prevención de desastres naturales, la preparación para casos de desastres y la mitigación de sus efectos.<sup>189</sup>

A los efectos de este estudio, resultan de fundamental importancia las definiciones respecto de la responsabilidad de los Estados y la comunidad internacional que se realizan en su documento final. Por ejemplo:

- “Recae sobre **cada país** la responsabilidad primordial de proteger a su población de los efectos de los desastres naturales. Los países que lo deseen pueden dar cabida en sus planes de desarrollo a la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama y dedicar recursos y energía para su aplicación en los planos nacional y local.

- La **cooperación regional** es indispensable para la difusión de la “cultura mundial de prevención” mencionada en la Estrategia de Yokohama; países vecinos confrontados con riesgos análogos necesitan puntos de encuentro e instituciones para intercambiar experiencias. Para que tenga éxito, serán decisivas actuaciones regionales enderezadas a adoptar y poner en práctica la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama.

- La **comunidad internacional** tiene la obligación de apoyar a los Estados que se proveen de los medios necesarios para responder a los desastres. Incumbe a los

---

<sup>188</sup> Toda la documentación relacionada con la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://eid.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%FIol.pdf>

<sup>189</sup> ONU: *Informe sobre la reducción de los desastres naturales: Aspectos económicos de la reducción de los desastres relevantes para el desarrollo sostenible*, A/CONF.172/9, 1994. Anexo I

organismos internacionales, en especial a los que ejercen influencia sobre grandes sectores de la sociedad, entre ellos la ciencia, la enseñanza, la sanidad y la protección civil adoptar la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama y estimular a los organismos homólogos de otros países y regiones a que hagan lo mismo.”<sup>190</sup>

Más allá de las referencias a la cooperación regional y a las obligaciones de la comunidad internacional, los Estados participantes de la Conferencia acordaron que “[...] la prevención de desastres, la mitigación de sus efectos, la preparación y el socorro son cuatro elementos que contribuyen a la ejecución de la política de desarrollo sostenible, la cual a su vez redunda en beneficio de ellos,”<sup>191</sup> y buscaron dejar claro que estos principios debían llevarse a cabo en todos los planes de las administraciones nacionales, estableciendo que: “[...] los países deben incluirlos en sus planes de desarrollo y velar por que se adopten medidas complementarias eficaces en los planos comunitario, nacional, subregional, regional e internacional.”<sup>192</sup>

Asimismo, en el documento final de la conferencia se incluyen otros dos elementos de gran relevancia a los efectos de este estudio. Por un lado, se realiza un llamamiento al desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana.<sup>193</sup> Por otro, se definen con mayor precisión las actividades que desde los Estados deben realizarse, tanto en términos operativos como desde el ámbito legislativo, para lograr los objetivos establecidos en la conferencia. En el mensaje de la conferencia, se solicita a los Estados que “[...] desarrollen y fortalezcan la capacidad y los recursos nacionales y, cuando proceda, la legislación nacional para la prevención de desastres naturales o de otro tipo, la mitigación de sus efectos y la preparación para esos casos.”<sup>194</sup>

Pero la Asamblea General y la comunidad internacional continuaron avanzando sobre la idea de reforzar aún más las previsiones en materia de reducción del riesgo

---

<sup>190</sup> A/CONF.172/9, 1994. Anexo 1

<sup>191</sup> A/CONF.172/9, 1994. Anexo II, párr. 2.

<sup>192</sup> A/CONF.172/9, 1994. Anexo II, párr. 2.

<sup>193</sup> A/CONF.172/9, 1994. cap. I, resolución I, Anexo I, párr. 5.

<sup>194</sup> A/CONF.172/9, 1994. cap. I, resolución I, Anexo I, párr. 7.

de desastres a nivel global. En el año 2004, la Asamblea General reconoció “[...] la urgente necesidad de seguir desarrollando y utilizando los conocimientos científicos y técnicos existentes para reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales,”<sup>195</sup> y en ese contexto, tomó la decisión de “[...] celebrar en 2005 una Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres [...], de modo que se fomenten las deliberaciones especializadas y se logren cambios y resultados concretos.”<sup>196</sup>

Tras el tsunami ocurrido en el océano Índico en Diciembre del año 2004, la Segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de los Desastres tuvo lugar en enero del 2005, en Hyogo, Japón.<sup>197</sup> Como resultado de la Conferencia, mediante su resolución 1 se aprobó la Declaración de Hyogo, y mediante su resolución 2, el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.<sup>198</sup>

El Marco de Acción de Hyogo continuó reforzando el mensaje que cada Estado es responsable principal de adoptar medidas eficaces para reducir los riesgos de desastre, “[...] en particular para la protección de la población que se halla en su territorio.”<sup>199</sup> En apoyo a lo establecido por el Marco, en el año siguiente la Asamblea General reconoció que el Marco de Acción de Hyogo es un instrumento complementario de la Estrategia de Yokohama y demandó a los Estados que promuevan “[...] una integración más efectiva de la reducción de los riesgos de desastres en las políticas, la planificación y la programación del desarrollo sostenible; la creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades para aumentar la resiliencia ante las amenazas, y una incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en la ejecución de programas de

---

<sup>195</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, A/RES/58/214, 2004. p. 1

<sup>196</sup> A/RES/58/214, 2004. párr. 7

<sup>197</sup> FICR, *Reducción del riesgo de desastres: Una forma de forjar comunidades más seguras*, FICR, 2006. p. 4

<sup>198</sup> ONU: *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres*, A/CONF.206/6, 2005. Corr.1, cap. I, resolución 2

<sup>199</sup> Ibid. párr. 13 b)

preparación, respuesta y recuperación ante situaciones de emergencia.”<sup>200</sup> A esa resolución le siguen otras que continúan poniendo énfasis en el apoyo a la creación de una cultura integral de la reducción de riesgos en la ejecución de programas relacionados con desastres.<sup>201</sup>

En 2007, la Asamblea General aprobó la resolución 61/198,<sup>202</sup> en la que se da lugar a la propuesta de crear una Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, que puede definirse como “[...] el foro que reúne a gobiernos, organizaciones intergubernamentales, ONGs, comunidades locales, alcaldes, parlamentarios, instituciones científicas y académicas, al sector privado y otros agentes que intervienen en la reducción del riesgo de desastres.”<sup>203</sup> La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), continúa actuando como Secretaria de la plataforma y hasta la fecha ya se han organizado 4 reuniones de la plataforma: 2007, 2009, 2011 y 2013.

La tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres tuvo lugar en marzo del año 2015, en Sendai, Japón. El objetivo principal de la reunión era la de discutir la estrategia que sucedería al Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, y evaluar los logros y desafíos a medida que el primer decenio llegaba a su fin. Las negociaciones se desarrollaron a modo de consultas informales en los márgenes del Comité Principal de la conferencia debido a la falta de consenso inicial y a la diversidad y complejidad de temas a tratar. Durante gran parte de la conferencia, se pensó que no se llegaría a un acuerdo final. Sin embargo, los intensos debates culminaron con la adopción del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030,<sup>204</sup> en una sesión plenaria de

---

<sup>200</sup> ONU: Resolución de la Asamblea General sobre la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, A/RES/60/195, 2006. p. 3

<sup>201</sup> Como por ejemplo, ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre desastres naturales y vulnerabilidad*, A/RES/61/200, 2007.

<sup>202</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres*, A/RES/61/198, 2007.

<sup>203</sup> Definición obtenida del sitio de las Naciones Unidas, en la sección de reducción de desastres en el siguiente enlace; <http://www.un.org/es/events/disasterreductionday/platform.shtml>, acceso en Noviembre del 2015

<sup>204</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General - Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, A/RES/69/283, 2015

clausura que tuvo lugar la medianoche del último día.

El Marco de Sendai busca renovar el compromiso de los Estados para hacer frente a la reducción del riesgo de desastres, poniendo el énfasis, con sentido de urgencia, en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza como factores que afectan significativamente la vulnerabilidad de las comunidades ante las amenazas de la naturaleza. El concepto de resiliencia, que ha ido tomando fuerza en los últimos años, también queda cristalizado en la declaración final. En el marco, se hace referencia a las cuatro esferas prioritarias que deben orientar las tareas de reducción de riesgo de desastres en los próximos 15 años (2015-2030). Estas son:

“Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.

Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.

Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para reconstruir mejor en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.”<sup>205</sup>

Asimismo, intentando revertir las críticas sobre la falta de medidas concretas en el ámbito de la reducción de riesgos, el Marco de Sendai establece siete metas para evaluar el progreso a nivel mundial:

- “Reducir considerablemente la mortalidad mundial por desastres en 2030, y bajar la media por 100.000 de mortalidad global entre 2020-2030, en comparación con 2005-2015;
- Reducir considerablemente el número de personas afectadas en todo el mundo para el año 2030, y bajar la cifra global media por 100.000 entre 2020-2030, en comparación con 2005-2015;
- Reducir la pérdida económica directa por desastres en relación con el PIB mundial para 2030;
- Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las

---

<sup>205</sup> IISD, *Síntesis de...*, 2015. p. 2



infraestructuras esenciales y la interrupción de los servicios básicos, entre ellos los servicios de salud y educación, en particular mediante el desarrollo de su capacidad de recuperación para el año 2030;

- Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias nacionales y locales de RRD para 2020;
- Mejorar considerablemente la cooperación internacional con los países en desarrollo mediante el apoyo adecuado y sostenible para complementar sus acciones nacionales para la aplicación de este marco para el año 2030; y
- Aumentar considerablemente la disponibilidad y el acceso de las personas a los sistemas de alerta temprana de peligros múltiples y a la información sobre el riesgo de desastres y las evaluaciones para el año 2030.”<sup>206</sup>

La efectividad y vigencia del Marco de Sendai dependerá en gran medida del compromiso de los Estados con estos objetivos, pero será además influenciado por otros procesos de negociación intergubernamentales y de la sociedad civil de gran relevancia para este tema que se están llevando a cabo simultáneamente, como lo son la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,<sup>207</sup> aprobada por la Asamblea General de la ONU en octubre del 2015, así como las negociaciones relacionadas con el cambio climático.<sup>208</sup> Al momento de concluir este trabajo, desde los tres ámbitos (Reducción del Riesgo de Desastres, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y negociaciones sobre el Cambio Climático) se continúan registrando avances de gran envergadura en las negociaciones y, en principio, se apunta hacia un futuro de integración e interacción de estos campos tanto desde el punto de vista jurídico como político.

En el Capítulo III de este trabajo, donde nos abocamos al estudio del marco jurídico existente en materia de protección de personas en caso de desastre, hacemos

---

<sup>206</sup> ONU: A/RES/69/283, 2015. p. 36

<sup>207</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General - Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 2015.

<sup>208</sup> Aquí se pueden consultar las reuniones y procesos de debate vigentes en materia de cambio climático: <http://climate-l.iisd.org/> (fecha de último acceso: junio 2016)

referencia a una serie de cuestiones jurídicas que el campo de la reducción de riesgo de desastres que son de gran relevancia al debate global sobre este tema.

### **3.2.2 Estudio de caso: Lecciones aprendidas en la preparación y respuesta a terremotos en Chile**

El 27 de febrero del año 2010 Chile fue azotado por un terremoto de gran magnitud, seguido por un tsunami, generando estragos entre su población e infraestructura. Pero estos fenómenos no son extraños a este país. Chile se encuentra amenazado frecuentemente por terremotos y tsunamis, así como por otros fenómenos naturales en forma de erupciones volcánicas, incendios forestales, sequías, entre otros. En el año 2015, otro terremoto-tsunami de similares características se registró en el país. Pero en este caso, el impacto sobre la población y el territorio ha sido mínimo en comparación al daño potencial que podría haber generado un fenómeno de tal magnitud. Muchos han explicado ese impacto mínimo a través de las mejores en los sistemas de alerta, gestión y reacción ante emergencias que Chile puso en práctica después de las lecciones aprendidas del terremoto del 2010. A continuación, un análisis más detallado sobre la situación de Chile respecto de ambos terremotos, las amenazas más frecuentes a las que se encuentra expuesto y los sistemas de reducción de riesgo y respuesta que se han puesto en vigor para reducir el riesgo de futuros desastres.

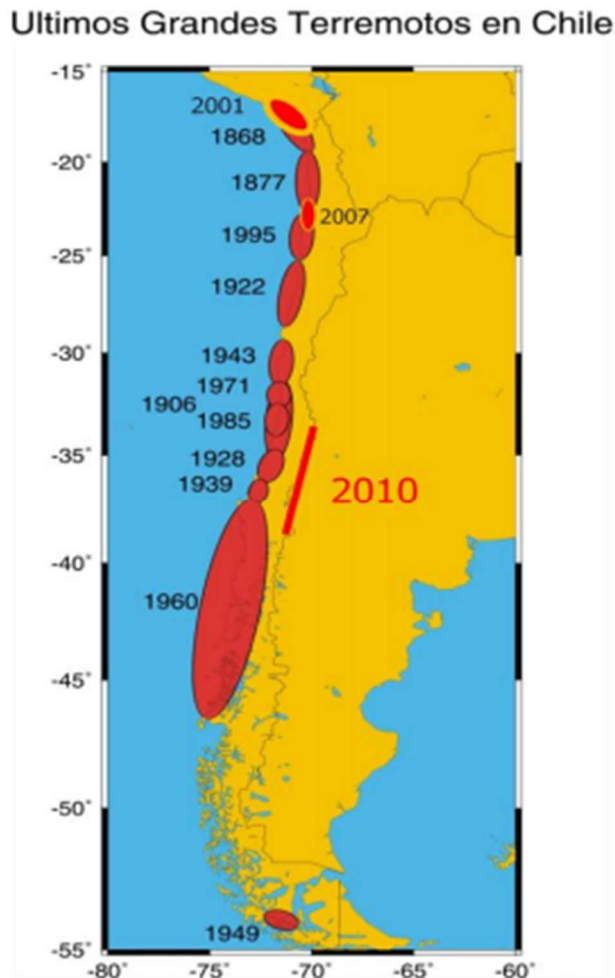
#### **3.2.2.1 Antecedentes: Chile un país sísmico**

Desde fines del siglo XVI hasta la actualidad, Chile ha sufrido un sismo de magnitud 8 en la escala de Richter en promedio, cada 10 años, junto a varios otros sismos de menor intensidad. Muchos de ellos en zonas de alta exposición a la

población, ya que prácticamente todos ellos han provocado pérdidas humanas y económicas de gran consideración.<sup>209</sup>

Podemos ver aquí una lista de dichos eventos en Chile:

Gráfico 11



Fuente: CSN <sup>210</sup>

Los riesgos relacionados con la sismicidad del país tienen, por lo menos, tres rasgos de importancia que deben ser tomados en cuenta: un alto número de sismos por unidad de tiempo, que son de gran tamaño o magnitud, y la diversidad de ambientes

<sup>209</sup> PAHO, *El terremoto y tsunami del 27 de febrero en Chile: Crónica y lecciones aprendidas en el sector salud*. PAHO, 2010. p. 9

<sup>210</sup> CSN, *Sismicidad y terremotos en Chile*. Centro Sismológico Nacional de Chile, sin/fecha. p. 3

tectónicos donde ocurren. Según el Instituto de Geofísica de la Universidad de Chile, la interacción entre las placas tectónicas de Nazca y de Sudamérica produce un sismo destructor cada 10 años, un promedio de diez pequeños temblores diarios y unos 3.500 movimientos sísmicos anuales.<sup>211</sup> Estas características, indican la existencia de un contexto en el que las amenazas son permanentes, no van a decrecer en cantidad o magnitud y, por lo tanto, deben ser gestionadas eficazmente debido al alto impacto que generan y al nivel de imprevisibilidad con el que ocurren.<sup>212</sup>

### **3.2.2.2 El Terremoto-Tsunami de Febrero del 2010**

En la madrugada del 27 de febrero del 2010, un seismo de magnitud 8.8 en la escala de Richter se produjo alrededor de las 03:00 horas. Se trataba del segundo terremoto más fuerte de la historia de Chile, y uno de los cinco más potentes registrados en el mundo hasta ese momento.<sup>213</sup> El movimiento sísmico abarcó 700 kilómetros, desde la provincia de Temuco a Santiago. La mayor incidencia se registró en las regiones de O'Higgins (VI), el Maule (VII) y el Bío Bío (VIII). Las ciudades donde se experimentó la mayor fuerza destructiva fueron Talcahuano, Arauco, Lota, Chiguayante, Cañete y San Antonio.

Un fuerte tsunami posterior al terremoto asoló la costa chilena destruyendo varios pueblos costeros, entre ellos: Constitución, Iloca, Duao, Pelluhue, Talcahuano y Dichato. El archipiélago Juan Fernández, a pesar de no haber sufrido el terremoto, fue impactado por los tsunamis que devastaron su única población, San Juan Bautista. Pero el temor por el impacto del tsunami se vivió más allá de las fronteras

---

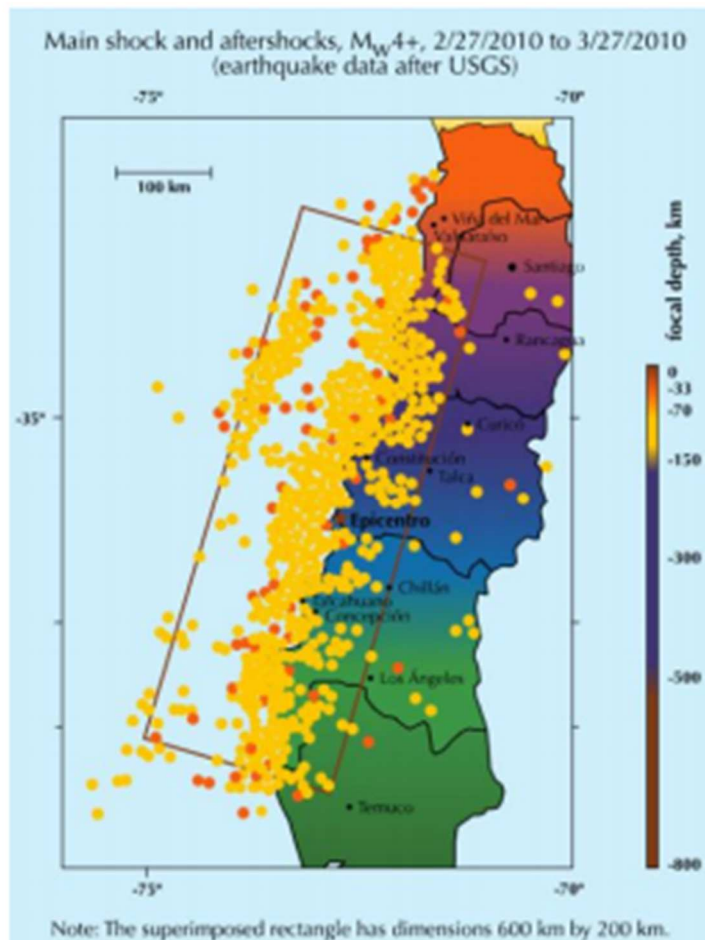
<sup>211</sup> CSN, *Sismicidad y terremotos en Chile*. Centro Sismológico Nacional de Chile, sin/fecha. p. 3

<sup>212</sup> El Centro Sismológico Nacional de la Universidad de Chile, sostiene sobre la sismicidad de Chile: "Chile es uno de los países más sísmicos del mundo, donde han ocurrido grandes terremotos en el pasado y con toda seguridad, ocurrirán grandes terremotos en el futuro. Dada esta realidad, estamos obligados a estudiar y entender mejor la cinemática y dinámica del proceso de los terremotos, evaluar el peligro que estos representan en el país y desarrollar todos los procedimientos que permitan mitigar estos peligros, optimizar el diseño y construcción de infraestructura en forma adecuada, y aportar información relevante para la planificación de las acciones para reducir al mínimo los efectos de los terremotos."CSN, *Sismicidad y terremotos en Chile*. Centro Sismológico Nacional de Chile, sin/fecha. p. 2

<sup>213</sup> PAHO, *El terremoto...*, 2010. p. 9

de Chile. La alerta por tsunami se extendió a 53 países alrededor del mundo, aunque no hubo consecuencias de daños o pérdidas humanas en otros países. Ver en el siguiente mapa las zonas más afectadas por el sismo:

Gráfico 12



*Imagen 1: Área del terremoto y sus réplicas*

Fuente: USGS<sup>214</sup>

Según datos de las autoridades chilenas, debido a estos eventos se registró la muerte de 521 personas y la desaparición de otras 56, un extenso daño en todos los ámbitos de la economía nacional, pánico en la población, colapso generalizado de las comunicaciones y suministro de servicios básicos, cierre del comercio y una aguda crisis de orden y seguridad pública.<sup>215</sup> En total, por todas estas cuestiones se

<sup>214</sup> USGS, *Chile earthquake: Mainshocks and aftershocks*, 2010.

<sup>215</sup> USGS, *Chile earthquake...*, 2010.

cuantificaron pérdidas económicas totales en 30,000 millones de dólares en capital y patrimonio, lo que constituye casi el 18% del PBI de Chile.<sup>216</sup>

Para poner estas cifras en contexto, este terremoto ha sido 800 veces más poderoso que el que azotó a Haití ese mismo año y que dejó más de 300,000 víctimas fatales. El seísmo alteró el eje de la tierra y afectó una extensión de territorio en la que habitan más de doce millones 800 mil personas, lo que equivale a tres cuartos de la población chilena.<sup>217</sup>

Inmediatamente después del impacto inicial, se generó una situación de caos generalizado. “El país quedó incomunicado y, en medio de las réplicas, muchos chilenos buscaron a sus familiares entre los escombros, ayudados por carabineros, bomberos, autoridades regionales e, incluso, civiles que llegaron hasta los lugares más aislados para colaborar con esta labor.”<sup>218</sup> Con el pasar de las horas, comenzaron los saqueos en las zonas más afectadas, victimizando no solamente a los comercios sino a las propiedades que habían quedado deshabitadas o destruidas. En muchos barrios y localidades las personas se armaron con palos, cuchillos y armas de fuego para hacer frente a las turbas que venían a saquear.<sup>219</sup>

El gobierno decidió declarar el toque de queda, y con la presencia militar en las calles, se comenzó a normalizar la situación de seguridad. Con la situación de seguridad más estable, la población comenzó a organizarse para conseguir alimentos y combustible, liderada por organizaciones de la sociedad civil. El retorno parcial de la energía eléctrica y otros servicios básicos como el agua potable en sectores muy acotados, fueron los primeros síntomas de una lenta pero progresiva normalización de los servicios básicos para toda la población.<sup>220</sup>

---

<sup>216</sup> PAHO, *El terremoto...*, 2010. p. 20

<sup>217</sup> Gobierno de Chile, *Plan de reconstrucción terremoto y maremoto del 27 de febrero del 2010*, 2010. p. 4

<sup>218</sup> Gobierno de Chile, *Plan de...*, 2010. p. 6

<sup>219</sup> PAHO, *El terremoto...*, 2010. p. 33

<sup>220</sup> PAHO, *El terremoto...*, 2010. p. 21

### 3.2.2.3 Controversias y lecciones aprendidas

Una de las grandes críticas al sistema de Chile en cuanto a la preparación y respuesta frente a este tipo de amenazas, ha sido su fracaso en poner en funcionamiento adecuadamente los sistemas de alerta y reacción temprana durante el terremoto del 2010. Como sostiene la UNISDR en su informe del 2010 sobre Chile: “Chile resulta un escenario algo paradigmático en este sentido. A pesar de existir una gran capacidad científica y un importante desarrollo tecnológico, falta, además de una mejora y modernización de algunos sistemas, una verdadera colaboración entre las instituciones que son parte de esta prioridad. Así se puso de manifiesto durante el terremoto de febrero de 2010. La falta de capacidades y comunicación interinstitucional provocó un vacío de información sobre el tsunami que se aproximaba a las costas. El resultado fue fatal. No hubo evacuación de las zonas afectadas, lo cual significó un incremento significativo del número de víctimas.”<sup>221</sup>

La falta de coordinación que tuvo lugar con las alertas y notificaciones de tsunami han resultado fatales en este caso. La mayoría de las víctimas de esta tragedia fueron causadas por el tsunami, y no por el terremoto iniciador. En las primeras horas después del terremoto, se realizó incluso un anuncio presidencial asegurando que no habría un tsunami como consecuencia del sismo, impidiendo que las poblaciones expuestas a un potencial tsunami tomarán las medidas de prevención adecuadas. Estas incoherencias, además de haber ocasionado una gran cantidad de víctimas fatales, le han costado al gobierno de Chile una serie de demandas judiciales por negligencia y responsabilidad sobre la muertes y daños generados por el tsunami, y la evacuación tardía.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> ONU, *Diagnóstico de la situación de la Reducción del Riesgo de Desastres en Chile*.  
Publicación de Naciones Unidas, 2010. p. 28

<sup>222</sup> R. BUSTAMANTE, *Chile: apuntan a Bachelet por muertes en tsunami*, BBC, 18 de Marzo del 2010.

Otra de las falencias identificadas durante la respuesta al terremoto del 2010, fue la constitución del sistema chileno de respuestas de emergencias. Al mismo tiempo, que la comunidad internacional reconoce que Chile se encuentra un escalón más arriba que muchos países de la región en cuanto a la preparación y capacidad de respuesta ante estas catástrofes, en la situación puntual del 2010, el equipo de diagnóstico de la UNISDR sostuvo que la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI), que es el órgano nacional coordinador de las acciones de preparación y respuesta ante desastres, posee un enfoque estrictamente emergencista. Si bien, esto no constituye una debilidad o carencia a priori, en el caso de los desastres de formación repentinos, sobre todo los de carácter sísmico, es necesario un enfoque más integrado con un fuerte contenido de preparación de las comunidades, sistemas de alerta tempranas, sistemas de evacuación, y medidas de acción temprana.

Muchos países de la región reconocen la capacidad de organización y el prestigio de la ONEMI en cuanto a la respuesta a desastres, aunque existen algunas críticas respecto del papel de esta agencia gubernamental respecto de la preparación. “La baja coordinación en la fase de preparación de los miembros del sistema, el escaso liderazgo de ONEMI, su escasa presencia regional, la inexistente cadena logística para una rápida respuesta o la no incorporación de patrones de recuperación temprana, son solo algunos aspectos que demuestran, que tampoco el enfoque estricto de respuesta está asentado y goza de una base sólida. El terremoto de febrero de 2010 da buena cuenta de ello [...]”<sup>223</sup>

Las dificultades de comunicación con las zonas dañadas por el terremoto y la ausencia de información concreta por parte del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico (SHOA) de la armada chilena, responsable de alertar sobre la posibilidad de tsunamis, entre otros factores, dificultaron y demoraron la adopción de medidas de emergencia y generaron confusión en la población.<sup>224</sup> Varias autoridades y funcionarios en Santiago y regiones afectadas identificaron la

---

<sup>223</sup> ONU, *Diagnóstico...*, 2010. p. 29

<sup>224</sup> PAHO, *El terremoto...*, 2010. p. 22



ausencia de comunicaciones y de información como el principal factor crítico que afectó la respuesta.<sup>225</sup>

Otro sector donde se identificaron falencias fue el de la recolección y análisis de datos y estadísticas. El manejo de información fue afectado por la limitada coordinación y la falta de canales claros de recolección de datos. Hasta varios meses después del terremoto, se encontraban aún discrepancias en los números oficiales de heridos, por ejemplo.<sup>226</sup>

También se generaron controversias en torno al retraso del gobierno para solicitar ayuda externa. En las primeras declaraciones del gobierno hechas el 27 de febrero, cuando aún no se tenía una aproximación a la dimensión del grave daño del terremoto y tsunami, el Ministro de Relaciones Exteriores señaló que no se solicitaría ayuda internacional hasta no disponer de un catastro de los daños ocasionados. El 1º de marzo, el gobierno formalmente solicita a la comunidad internacional hospitales de campaña, puentes, rescatistas para relevar a los equipos que empezaron la búsqueda el sábado 27, purificadores de agua y expertos en evaluación de daños.<sup>227</sup>

#### **3.2.2.4 El terremoto del 2015: el éxito de la preparación y los sistemas de alerta**

Pasados unos meses luego de la tragedia del 2010, la División de Protección Civil la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI), el organismo técnico del Estado de Chile encargado de la coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil, analizó, evaluó y mejoró su sistema, que había mostrado debilidades muy importantes durante el terremoto del 2010.<sup>228</sup>

---

<sup>225</sup> Ibid.

<sup>226</sup> Ibid.

<sup>227</sup> PAHO, *El terremoto...*, 2010. p. 23

<sup>228</sup> ONEMI, *Balance de gestión integral*. Oficina Nacional de Emergencia de Chile, 2010. p. 6

La prueba de fuego de estas mejoras a los sistemas de preparación y respuesta fue en Septiembre del año 2015. El día 16 de ese mes, un terremoto de una magnitud de 8,3 en la escala de Richter ocurrió en la zona costera central de Chile. El terremoto fue seguido por un tsunami que causó olas de hasta 4,75 metros que llegaron unas horas más tarde en la región de Coquimbo del día siguiente. Las autoridades nacionales confirmaron la muerte de hasta 8 personas, principalmente debido al derrumbe de edificios durante el sismo, lo que implica un número significativamente bajo para un terremoto-tsunami de semejantes magnitudes.

En dicha ocasión, numerosas autoridades nacionales e internacionales resaltaron los frutos de los trabajos de preparación que Chile había llevado a cabo para mitigar los efectos de estos eventos desde el terremoto del 2010. Por ejemplo, Margareta Wahlström, la jefa del programa de la ONU para la reducción de riesgos sostuvo que: “[...] Las inversiones de Chile en infraestructura resiliente, sistemas de alerta temprana y planificación urbana han logrado asegurar que en esta ocasión el número de víctimas sea bajo, a pesar de la intensidad del terremoto.”<sup>229</sup>

En este caso, los mensajes de alerta temprana permitieron la evacuación de cerca de un millón de personas en áreas de alto riesgo de tsunami en la costa chilena y la Isla de Pascua.<sup>230</sup> Esto ha sido el factor fundamental en esta respuesta comparado con la del 2010. Se integraron los sistemas de alerta con el sistema de comunicación y las campañas de información en la población civil, se esclarecieron las cadenas de mando y los protocolos de información, y sobre todo, se pensó en una estrategia de mejoramiento integral del sistema.

Según la ONEMI, las principales mejoras al sistema de respuesta y prevención de Chile después del terremoto del año 2010 han sido, “[...] los cambios implementados en materia de alerta temprana han constituido un importante avance para el mejoramiento de la respuesta ante una emergencia. [...] las telecomunicaciones, trasladado las oficinas regionales que se encontraban en zonas

---

<sup>229</sup> P. CADIZ, *Terremoto en Ilaquel: Las lecciones aprendidas tras el 27/F*. Noticias T13, 2015.

<sup>230</sup> UNESCO, *Terremoto y tsunami en Chile: los sistemas de evacuación y las normas de construcción ayudan a reducir el número de víctimas*. UNESCO, 2015. p. 4

vulnerables a lugares seguros y las hemos habilitado con red satelital, sistema de radio HF y personal trabajando las 24 horas del día, los 7 días de la semana para un correcto funcionamiento ante cualquier escenario.”<sup>231</sup>

Se puso en marcha un plan de mejoramiento estratégico del sistema de protección civil en el que el fortalecimiento de ONEMI, y la inclusión de una perspectiva de reducción de riesgos han sido fundamentales. Entre las áreas que más se priorizaron podemos encontrar muchos de los elementos que hemos analizados en este Capítulo como fracasos de la respuesta al terremoto del 2010. En el caso del sismo del 2015, la población local estaba bien preparada: la cooperación regional fue efectiva y los mecanismos de alerta y respuesta fueron eficientes. Para lograrlo se hizo un esfuerzo constante para desarrollar, probar y mejorar los sistemas de alerta y para concienciar a la población.<sup>232</sup>

La misma Comisión de Derecho Internacional de la ONU contempló en su Proyecto de artículos sobre la protección de personas en caso de desastre, el cual constituye el objeto de estudio del último Capítulo de este trabajo, una lista de las medidas más importantes a tomar por los Estados en cuanto a la reducción de riesgos de desastres. Establece la CDI que:

“Las medidas para reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.”<sup>233</sup> Como podemos observar, son todas cuestiones que han sido prioritarias en el caso chileno para reforzar sus capacidades frente a las amenazas naturales.

Con este caso, intentamos ejemplificar el desarrollo teórico que hemos venido haciendo a lo largo de este Capítulo sobre la necesidad de concebir los desastres como cuestiones dinámicas, determinados en gran medida por cuestiones políticas

---

<sup>231</sup> ONEMI, 2010, p. 3

<sup>232</sup> UNESCO, *Terremoto y...*, 2015, p. 5

<sup>233</sup> CDI: A/CN.4/L.831, 2014, p. 3

y socioeconómicas, relacionadas con la vulnerabilidad de las poblaciones y la eficacia de las autoridades gubernamentales, y comenzar a alejarnos de la idea de eventos inevitables de la naturaleza, que no pueden ser evitados o mitigados en gran medida por la labor de los seres humanos.

Esta concepción nos ayuda a adentrarnos en el marco jurídico de la protección de las personas afectadas por desastres. Nos permite comprender las cuestiones relacionadas a las obligaciones y responsabilidades de los Estados en cuanto a la protección de sus ciudadanos; pero sobre todo, el papel activo que los Estados, así como los otros actores que conforman el ecosistema humanitario juegan en la determinación del impacto de una amenaza, desde las labores de reducción de riesgo y preparación, pasando por la acción temprana y la respuesta inmediata, hasta las tareas de reconstrucción post desastre.

También en este caso, podemos observar la aplicación práctica de algunos de los conceptos que hemos venido elaborando en este primer Capítulo y que constituyen la base para los próximos dos Capítulos de este trabajo. En particular, la relación entre amenazas naturales, ocurrencia, exposición, vulnerabilidad y capacidad. Estas cuestiones aparecerán una y otra vez cuando estudiemos el marco jurídico que aplica en estas situaciones.



## **Capítulo II - El marco jurídico que se aplica a la protección de las personas en caso de desastre**

### **1. Introducción**

Si bien no constituye un fenómeno necesariamente reciente, “[...] la cooperación internacional para la prestación de socorro en casos de desastre es cada vez más importante en la época contemporánea.”<sup>234</sup> Y es justamente esta creciente participación de la comunidad internacional en la prestación de ese tipo de asistencia, sumado al aumento en la frecuencia e impacto de desastres que hemos analizado en el Capítulo anterior, la que ha planteado la necesidad de desarrollar la regulación jurídica de esta cooperación.

A pesar de ello, a nivel multilateral no existe ningún instrumento de carácter universal que discipline los aspectos generales de la cooperación internacional para la protección de las personas en casos de desastre. La Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) ha observado que “[...] no existe una fuente de Derecho Internacional definida y ampliamente aceptada que enumere las normas jurídicas, los procedimientos, los derechos y las obligaciones en materia de respuesta y socorro en casos de desastre.”<sup>235</sup>

Esto establece una diferencia fundamental entre el Derecho relativo a los Desastres y el Derecho Humanitario, que se encuentra centralizado en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977.<sup>236</sup> “[...] La ausencia de instrumentos convencionales multilaterales importantes aplicables a los casos de desastre contrasta acusadamente con el amplio corpus de Derecho Internacional

---

<sup>234</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. p. 9

<sup>235</sup> FICR, *World Disasters Report*, 2000. p. 145 (Traducción es propia)

<sup>236</sup> Los Convenios y sus protocolos se encuentran disponibles en el siguiente enlace: <http://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp> (fecha de último acceso: junio 2016)

Humanitario que se aplica durante los conflictos armados.”<sup>237</sup> Esta idea puede explicarse, al menos parcialmente, en el hecho que los conflictos armados se han venido considerando tradicionalmente “obras” del hombre mientras que los desastres se consideraban como una consecuencia de la naturaleza, que por lo tanto eran difíciles o imposibles de regular.

Sin embargo, como sostiene el Relator Especial de la CDI para temas de desastre, “[...] el hecho de que no haya una convención generalizada sobre el derecho de las actividades de socorro en casos de desastre es un tanto engañoso en lo que respecta a la existencia de normas aplicables en esta esfera.”<sup>238</sup> Existen numerosos acuerdos a nivel global o regional que regulan algunas situaciones de la cooperación en la respuesta y gestión de desastres. “A nivel regional hay una serie de acuerdos multilaterales en vigor. Algunos solo regulan aspectos concretos del socorro en casos de desastre o afectan tangencialmente al tema, mientras que otros abordan de manera más general las cuestiones relacionadas con los desastres y, en algunos casos, establecen una base jurídica para la cooperación intrarregional, en particular mediante la creación de mecanismos institucionales específicos.”<sup>239</sup>

Existe asimismo un cuerpo relativamente importante de instrumentos jurídicos de carácter no vinculante (*soft law*) desarrollado en organizaciones internacionales como la ONU o el Movimiento de la Cruz Roja.<sup>240</sup> “[...] Se han adoptado varios textos no vinculantes sobre el tema, en particular, resoluciones de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y otros órganos como la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; declaraciones políticas; códigos de conducta; directrices operativas; y normas y

---

<sup>237</sup> A/CN.4/590, 2007. párr. 3

<sup>238</sup> Ibid. párr. 4

<sup>239</sup> A/CN.4/590, 2007. párr. 3

<sup>240</sup> Para un estudio exhaustivo de las normas jurídicas vigentes que resultan aplicables en la materia, véase: FICR, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2007. pp. 33 a 87, y anexo II, en el que figura una lista de instrumentos y textos pertinentes. Véase también la base de datos en línea creada y mantenida por el Programa de leyes, normas y principios que deben regir la respuesta internacional en casos de desastre de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), disponible en [www.ifrc.org/what/disasters/idrl/publication.asp](http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/publication.asp). (fecha de último acceso: junio 2016)

reglamentos internos de las Naciones Unidas que ofrecen criterios de interpretación en lo que respecta a la preparación, movilización, coordinación, facilitación y entrega de asistencia humanitaria en tiempos de desastre.”<sup>241</sup> Como hacíamos referencia en el Capítulo precedente, “[...] la principal resolución contemporánea es la resolución 46/182<sup>242</sup> de la Asamblea General, que junto con otros instrumentos como la resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional<sup>243</sup> y el Marco de Acción de Hyogo 21,<sup>244</sup> son los elementos fundamentales de un marco reglamentario en expansión.”<sup>245</sup>

Desde la perspectiva de los Estados, podemos observar también una gran actividad relacionada al desarrollo normativo para las situaciones de desastre. Al menos 100 Estados han aprobado legislación nacional para regular la prevención y la respuesta en casos de desastre o diversos aspectos relacionados con esta materia.<sup>246</sup> Esta legislación varía significativamente de Estado a Estado, aunque tienden hacia cierta estandarización y comprenden distintos marcos normativos sobre sectores específicos de la respuesta a desastres así como la prevención y reducción de riesgo.

<sup>247</sup>

Por supuesto, que como argumentan varios autores, si bien es alentador el desarrollo de normas que regulen algunas situaciones de desastres ya sea a nivel nacional, bilateral, regional o global, resulta fundamental establecer la relación entre este desarrollo normativo y su impacto para el desarrollo de un sistema universal que regule los aspectos relacionados con los desastres. Aunque la legislación interna no

---

<sup>241</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. párr. 5

<sup>242</sup> ONU: A/RES/46/182, 1991.

<sup>243</sup> FICR, *Resolución 6 aprobada en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, 1977.

<sup>244</sup> ONU: *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres - Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015*, A/CONF.206/6, 2004. cap. I, resolución 2.

<sup>245</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. párr. 5

<sup>246</sup> Ibid. párr. 6

<sup>247</sup> Un estudio general de la legislación nacional vigente en materia de desastres puede ser consultada en las publicaciones de proyecto de derecho de los desastres de la Federación Internacional de la Cruz Roja: <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/research-tools-and-publications/disaster-law-publications/>



siempre es pertinente para el desarrollo de normas internacionales, en varias cuestiones, las normas internas son determinantes, bien porque dotan de contenido a una norma internacional (por ejemplo, aunque exista una norma internacional que obligue a prestar acceso urgente, es el derecho nacional pertinente el que debe facilitar el correspondiente procedimiento), bien porque permiten poner en marcha la operación de cooperación internacional al solicitarse asistencia internacional (por ejemplo, en muchos Estados solo es posible una vez que se haya declarado el estado de emergencia conforme a la legislación nacional).<sup>248</sup> De acuerdo a Carlos R. Fernández Liesa y J. Daniel Oliva Martínez, “[...] los Estados han regulado normalmente la reacción nacional frente a las catástrofes pero no han tomado plena conciencia de la necesidad de organizar la reacción internacional hasta tiempos recientes, en que ha empezado a considerarse como una prioridad.”<sup>249</sup>

En la actualidad, los trabajos de la CDI sobre la protección de personas en casos de desastres, así como el proyecto de Derecho relativo a los Desastres de la FIRC, son claves para el desarrollo de normas tanto a nivel local como internacional. Estas iniciativas, junto a otros acontecimientos de carácter político y social, como el desarrollo en materia de reducción de riesgos de desastre o el aumento del interés en temas medioambientales y de protección de la sociedad civil, han generado un renovado interés en el desarrollo del Derecho relativo a los Desastres, tanto desde el punto de vista académico como jurídico. A continuación analizaremos el desarrollo de esta rama del Derecho.

## **2. Evolución histórica del Derecho relativo a los Desastres**

Si bien desde el punto de vista histórico, se pueden encontrar las bases de un Derecho relativo a los Desastres (enfocado a las situaciones provocadas por

---

<sup>248</sup> CDI: A/CN.4/590, 2008. párr. 7

<sup>249</sup> C. R. FERNÁNDEZ LIESA y J. D. OLIVA MARTÍNEZ, 2012. *op. cit.* p. 20

fenómenos naturales donde no existe un conflicto armado) en el origen del Derecho Humanitario, la evolución de ambos ámbitos del Derecho ha sido dispar, y por lo tanto, resulta preciso realizar un recorrido histórico específico de su evolución.

Es posible encontrar antecedentes a la asistencia humanitaria moderna desde la Edad Media. Cabe recordar que las órdenes de caballería, como la Orden de Malta, más conocida como la Orden de San Juan fundada en 1080, prestaban socorro a los necesitados, entre ellos las víctimas de los desastres.<sup>250</sup> De acuerdo al profesor De Vattel, se puede concluir que una de las primeras reacciones internacionales de ayuda ante un desastre natural que han sido registradas fue el ofrecimiento de ayuda humanitaria del Rey Jorge II de Inglaterra a Portugal tras el terremoto sufrido por Lisboa en el año 1755. En el año 1758,<sup>251</sup> este profesor escribió la famosa cita que a menudo se utiliza por diversos autores para describir el comienzo de la asistencia humanitaria moderna en caso de desastre:

“[...] cuando se presente la ocasión, toda nación deberá prestar su ayuda para impulsar el avance de otras naciones y salvarlas del desastre y la ruina, siempre y cuando pueda hacerlo sin correr un riesgo excesivo [...] Si una nación padece hambre, todas las que dispongan de provisiones sobrantes deberán brindarle asistencia en su necesidad, sin exponerse, no obstante, a la escasez [...] Prestar ayuda en tal trance es un acto de humanidad tan instintivo que se haría difícil encontrar una nación civilizada que se negara por completo a hacerlo [...] Cualquiera que sea la calamidad que afecte a una nación, la ayuda que se le debe es la misma.”<sup>252</sup>

A pesar de ello, la codificación de Derecho Internacional en esta área específica no

---

<sup>250</sup> H. TORROJA MATEU, *Cooperación internacional y desastres naturales: la estrategia de la Organización de las Naciones Unidas*, Areas: Revista internacional de ciencias sociales, Nº 23. España, 2003. p. 144

<sup>251</sup> H. TORROJA MATEU, 2003. *loc. cit.*

<sup>252</sup> E. D. VATTEL, *The law of nations or, principles of the law of nature: applied to the conduct and affairs of nations and sovereigns*, traducción de Charles G. Fenwick con una introducción de Albert de Lapradelle. Institución Carnegie de Washington, 1916. Vol. III, 1792. *Cit. en* A/CN.4/598, 2008. p. 6

ha tenido lugar hasta mediados del siglo XIX, donde se comenzaron a regular algunos aspectos de las telecomunicaciones y cuestiones marítimas que incluían referencias a los casos de emergencia.<sup>253</sup> En esos años, la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la aprobación del Convenio de Ginebra de 1864<sup>254</sup> tuvieron su origen en la preocupación mostrada por la protección de las personas heridas durante los conflictos armados. De este modo, los primeros acuerdos para ofrecer protección y asistencia a determinados grupos de personas surgieron en el contexto de la guerra,<sup>255</sup> y como veremos a lo largo de este Capítulo, este proceso desembocará en la formación del cuerpo de Derecho Humanitario Internacional que regula las situaciones de conflicto armado y que, a su vez, constituye una de las fuentes principales para el desarrollo de un Derecho relativo a los Desastres.

En la segunda década del siglo XX, se comenzaron a debatir algunas iniciativas dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja para que los Estados concluyeran un convenio similar al de 1864,<sup>256</sup> pero que pudiera aplicarse a situaciones de desastre en tiempos de paz.<sup>257</sup> Esta iniciativa fue incluida en la agenda de trabajo de la Liga de las Naciones, y luego de algunos años de discusiones, se adoptó la Convención y Estatutos de la Unión internacional del Socorro (UIS) en el año 1927.<sup>258</sup> Su texto constitutivo establece que, además del envío de los primeros socorros, “[...] la UIS tiene por objeto, coordinar en caso de calamidades, los esfuerzos de las organizaciones de socorro y, en general, estimular los estudios y las medidas preventivas contra las calamidades e intervenir para que todos los pueblos practiquen la ayuda mutua internacional.”<sup>259</sup>

---

<sup>253</sup> D. FISHER, 2007. *loc. cit.* p. 25

<sup>254</sup> *Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña*, 1864.

<sup>255</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. p. 7

<sup>256</sup> Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864.

<sup>257</sup> D. FISHER, 2007. *loc. cit.* p. 26

<sup>258</sup> Convención y Estatuto estableciendo la Unión de Socorro Internacional, 12 de Julio 1927, L.N.T.S. 247

<sup>259</sup> SDN, *Boletín mensual de la Sociedad de Naciones de julio de 1927, Volumen 7*, 1927. p. 272

La Unión Internacional para el Socorro comenzó a perder protagonismo con el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas, ya que se esperaba que esta última pueda regular los aspectos internacionales en cuanto a la ayuda y cooperación en situaciones de catástrofes.<sup>260</sup> Los principales órganos de la ONU, la Asamblea General y, bajo su autoridad, el Consejo Económico y Social, serían en principio los principales responsables de llevar a cabo dicha tarea. Sin embargo, no existía en la Secretaría de la ONU claridad, capacidad o directrices respecto del trabajo de asistencia humanitaria específicos que la organización debía promover o llevar a cabo. Así, el papel de la ONU en cuestiones humanitarias relacionadas con desastres comienza a consolidarse recién en los años 1970s. Como sostiene Torroja Mateu, “[...] diversos países piden asistencia a la ONU y a algunos organismos especializados, al no poder afrontar las consecuencias de los desastres naturales. En el ámbito interno de la ONU se pone de manifiesto el problema que representa la acción conjunta de múltiples actores (en la sede y sobre el terreno): era necesaria una mayor coordinación en la prestación de los socorros.”<sup>261</sup>

En cuanto a la sistematización mediante la codificación de nuevos instrumentos, pueden encontrarse antecedentes en el seno de la ONU desde los años 70. Por ejemplo, a través de la resolución 2816 del año 1971<sup>262</sup> de la Asamblea General, se invita a los Estados a que estudien la posibilidad de adoptar las medidas legislativas o de otra índole que fueran apropiadas para facilitar la recepción de la ayuda, incluidos los derechos de vuelo y aterrizaje y las prerrogativas e inmunidades necesarios para los grupos de socorro.<sup>263</sup>

A principios de los años 80, y por iniciativa del Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas, se llevó a cabo un estudio sobre la posibilidad de negociar un instrumento relativo a las operaciones de socorro en casos de desastre, que fue luego evaluado por un grupo de expertos en Derecho Internacional encabezado por el entonces Presidente de la CDI, y que tuvo como resultado la

---

<sup>260</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. p. 8

<sup>261</sup> H. TORROJA MATEU, 2003. *loc. cit.* p. 145

<sup>262</sup> A/RES/46/2816, 1971.

<sup>263</sup> CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional 58º período de sesiones*, A/61/10, 2006. p. 519

propuesta del Secretario General de que se preparase un proyecto de convenio internacional para acelerar la prestación de socorro de emergencia.<sup>264</sup>

La propuesta dejó de considerarse después de su presentación inicial al Consejo Económico y Social en 1984, y tampoco prosperó una propuesta ulterior, presentada a finales de los años ochenta, relativa a una nueva convención sobre el deber de asistencia humanitaria, a causa principalmente del poco entusiasmo de varias de las grandes ONGs humanitarias en el proceso.<sup>265</sup>

En el año 1990, el Secretario General de la ONU retoma este tema, señalando nuevamente que se consideraba conveniente crear nuevos instrumentos jurídicos para superar los obstáculos por los que se impedía una asistencia humanitaria efectiva en casos de desastre, pero limitó sus sugerencias a "[...] nuevos instrumentos jurídicos, por ejemplo declaraciones de los derechos de las víctimas de los desastres a recibir asistencia de socorro y acuerdos bilaterales entre los donantes y los países receptores y entre los países receptores entre sí."<sup>266</sup>

La idea de crear un marco jurídico para la asistencia internacional relacionada con los desastres naturales y las situaciones de emergencia ambientales ha resurgido en los últimos años.<sup>267</sup> En su informe sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas del año 2000,<sup>268</sup> el Secretario General observa que en un marco de ese tipo, se podría definir a grandes rasgos las responsabilidades de los Estados receptores y proveedores de asistencia. En consecuencia, sugiere que los Estados consideren la posibilidad de trabajar hacia la conclusión de un convenio sobre el despliegue y la utilización de equipos internacionales de búsqueda y rescate en zonas urbanas, afirmando que un

---

<sup>264</sup> ONU: *Propuesta de Convención sobre agilizar el despliegue de actividades de socorro*, A/39/267/Add.2, 1984. En este documento puede verse un borrador del proyecto de Convención.

<sup>265</sup> CDI: A/61/10, 2006. p. 520

<sup>266</sup> ONU: *Informe del Secretario General sobre la asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares*, A/45/587, 1990.

<sup>267</sup> CDI: A/61/10, 2006. p. 521

<sup>268</sup> ONU: *Informe del Secretario general sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas*, A/55/82-E/2000/61, 2000.

instrumento de este tipo "[...] aportaría un marco operativo para las cuestiones complejas que deben resolverse antes de la iniciación de la respuesta internacional ante un desastre natural repentino."<sup>269</sup>

Al mismo tiempo, en el Informe Mundial de Desastres de 2000 de la FICR,<sup>270</sup> también se hacía referencia a los escasos progresos realizados en materia jurídica sobre esta cuestión. El informe sostiene que: "[...] fundamentalmente, existe una enorme deficiencia. No hay una fuente definitiva y ampliamente aceptada de Derecho Internacional que defina en detalle las normas jurídicas, los procedimientos, los derechos y las obligaciones relacionados con la intervención y la asistencia en casos de desastre. No se ha hecho ningún intento sistemático de conciliar las diversas tendencias del derecho vigente, de formalizar el Derecho Consuetudinario ni de ampliar y desarrollar el derecho de nuevas maneras."<sup>271</sup>

A estos dos procesos, el impulsado dentro del seno de la ONU y el movimiento que comienza a generarse dentro de la FICR, que ponen de manifiesto la necesidad de trabajar en un marco jurídico que regule los aspectos relacionados al socorro y protección de personas en el contexto de los desastres, se le suma un tercer elemento que son los avances en cuestión de reducción de riesgo de desastres. Sobre todo con la Declaración de Hyogo y del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015,<sup>272</sup> en donde se pide expresamente que se consideren, entre otras cosas, los medios de reforzar los instrumentos jurídicos internacionales relacionados con la reducción de los riesgos de desastres.

Este nuevo impulso que surge en el Derecho relativo a los Desastres se cristaliza a través de dos iniciativas de gran relevancia en la actualidad. Por un lado, el trabajo de la FICR sobre Derecho y temas jurídicos operacionales en casos de desastre, que compila todos los sistemas normativos de carácter global, regional o nacionales que regulan las actividades de respuesta ante los desastres<sup>273</sup> y asiste a los Estados al

---

<sup>269</sup> ONU: A/55/82-E/2000/61, 2000.

<sup>270</sup> FICR, *World Disasters...*, 2000.

<sup>271</sup> FICR, *World Disasters...*, 2000. p. 135

<sup>272</sup> ONU: A/CONF.206/6, 2004.

<sup>273</sup> D. FISHER, 2007. *op. cit.*

desarrollo de legislación nacional adecuada; y por otro, el trabajo de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, que ha comenzado en 2007 su Proyecto sobre la protección de las personas en caso de desastres. Analizaremos las actividades de la FICR al final de este Capítulo<sup>274</sup> y el Proyecto de la CDI será analizado en profundidad a lo largo de todo el Capítulo III.

### **3. El Derecho Humanitario Internacional aplicado a los desastres**

Mucho se ha debatido en torno a la aplicación del Derecho Humanitario Internacional en situaciones de desastre. Este debate se encuadra a su vez en un contexto más amplio sobre la aplicación de normas y principios del Derecho Humanitario en situaciones de paz. Algunos autores sostienen que el “[...] amplio corpus de Derecho Humanitario Internacional que se aplica durante los conflictos armados no solo puede servir de inspiración para las normas sobre la protección de las personas en casos de desastre, sino que podría llegar a aplicarse, incluso por analogía, en la medida en que una norma sea pertinente para situaciones de desastre distintas de un conflicto armado.”<sup>275</sup>

Lo que resulta innegable es, no solo la analogía en cuanto a los temas de los que se ocupa el Derecho Humanitario y el Derecho relativo a los Desastres, sino también el origen histórico de ambos ordenamientos.<sup>276</sup> Más allá de las previsiones relacionadas a las cuestiones de combate y lucha armada, el Derecho Humanitario incluye numerosas reglas y principios que son relevantes a las necesidades de las personas afectadas por desastres naturales. En efecto, las víctimas de un conflicto armado o de un desastre son heridas, enfermas, desplazadas, puestas en peligro y

---

<sup>274</sup> Capítulo II, apartado 8.1

<sup>275</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO, M. NELIO MOLLAR, P. VERNET, M. GRACIA, I. VAZQUEZ, P. BILBAO et al. *Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales*. Facultad de Derecho de la UBA. Buenos Aires, 2015. p. 3

<sup>276</sup> FICR, 2007. *op. cit.*

con necesidades de protección.<sup>277</sup> En consecuencia muchas de las disposiciones del Derecho Humanitario han adquirido carácter consuetudinario y han sido tomadas como pilares para el desarrollo del cuerpo de normas aplicables en casos de desastres naturales.<sup>278</sup>

Uno de los intereses primordiales del Derecho Humanitario es la protección de la población civil, y en particular, de aquellos enfermos y heridos que son las personas con mayor vulnerabilidad tanto en el caso de las catástrofes así como de los conflictos. Las Convenciones de Ginebra I y II<sup>279</sup> incluyen un gran número de previsiones al respecto de estos grupos.<sup>280</sup> Asimismo, en el Derecho Humanitario la cuestión de la protección al personal médico y sanitario es fundamental, y esto podría trasladarse al Derecho relativo a los desastres en cuanto a la protección y el acceso al personal humanitario que ofrezca asistencia en casos de desastre.<sup>281</sup> Por ejemplo, puede observarse el artículo 30 del Convenio de Ginebra que manifiesta que el personal sanitario disfrutará de facilidades para recurrir a las Potencias protectoras, al Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y cualquier otro organismo que prestase ayuda.<sup>282</sup> También puede hacerse referencia al artículo 60 del mismo instrumento,<sup>283</sup> que establece que los envíos de socorro estarán exentos de pago de impuestos y tasas en el territorio ocupado, salvo que tal percepción resulte necesaria en interés de la economía del territorio; o al artículo 23 que dispone el libre paso de todo envío de medicamentos y material sanitario, destinados a la población civil, así como todo envío de víveres indispensables, ropas

---

<sup>277</sup> A. DE GUTTRY, M. GESTRI y G. VENTURINI, *International disaster response law*. The Hague, The Netherlands, T.M.C. Asser Press, 2012. p. 51

<sup>278</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 27

<sup>279</sup> Los convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales se encuentran disponibles en el siguiente enlace: <https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/tratados-de-dih-y-el-dih-consuetudinario/convenios-de-ginebra> (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>280</sup> A. DE GUTTRY et al., 2012. *loc. cit.* p. 53

<sup>281</sup> Ibid. Traducción es propia basado en el siguiente texto: “In IHL (as well as in IDRL) distinctions founded on medical grounds are particularly relevant. Detailed IHL provisions related to the respect and protection of medical personnel, material and transports, offer a blueprint for the safeguarding of those providing disasters assistance and relief, as well as of humanitarian units and transports.”

<sup>282</sup> Primer Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 1949. art. 30

<sup>283</sup> Ibid. art. 60



y tónicos reservados a los niños menores de 15 años y mujeres encintas.<sup>284</sup>

En cuanto a la protección de los civiles que se encuentran en una situación de conflicto, y por analogía dentro del marco de una catástrofe, el artículo 59 del IV Convenio de Ginebra establece que “[...] cuando la población de un territorio ocupado o una parte de ella resulte insuficientemente abastecida, la Potencia ocupante aceptará las obras de socorro hechas a favor de dicha población, facilitándolas todo lo posible [...] y todos los Estados contratantes deberán autorizar el libre paso de remesas, asegurando su protección.”<sup>285</sup>

Por último, es importante hacer referencia a la cuestión de los principios humanitarios, ya que los mismos tres principios que inspiran y sostienen al Derecho Humanitario son compartidos por el Derecho relativo a los Desastres y la normativa vigente en cuestión de socorro de las personas afectadas por un desastre. “Los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad -a partir de los cuales se elaboraron normas de conducta específicas, en particular con respecto a la asistencia internacional en caso de conflictos armados- también se constituyen en principios fundamentales presentes en los instrumentos jurídicos relacionados con las actividades de socorro en casos de desastre.”<sup>286</sup> El ejemplo más claro en este caso es la resolución esencial de la ONU 46/182 de la Asamblea General donde se sostiene que “[...] la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.”<sup>287</sup> Asimismo, el Relator Especial de la CDI para cuestión de protección de las personas afectadas por desastres ha propuesto fundamentar el trabajo de la CDI en estos principios.<sup>288</sup>

Otra cuestión que relaciona fuertemente al Derecho relativo a los Desastres con el Derecho Humanitario, es la ocurrencia de desastres naturales en situaciones donde existe un conflicto armado. Se trata de situaciones que ocurren con relativa frecuencia ya que comúnmente los países afectados por conflictos armados cuentan

---

<sup>284</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 29

<sup>285</sup> Ibid.

<sup>286</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 25

<sup>287</sup> ONU: A/RES/46/182, 1991.

<sup>288</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 22

con escasa capacidad y resiliencia para hacer frente a los fenómenos naturales, y por lo tanto, sufren desastres con mayor intensidad debido a su alto grado de vulnerabilidad. En estos casos, la población civil se encuentra en una situación de doble vulnerabilidad, por lo que resulta de suma importancia el análisis del marco jurídico que aplica en este tipo de situaciones.

Desde la doctrina, no existen dudas de que es el Derecho Humanitario la rama del Derecho que regula las situaciones donde existen los conflictos armados y, por ende, es la que continúa aplicándose cuando se produce una situación de desastre en ese contexto.<sup>289</sup> No existe, desde esa perspectiva, un conflicto de intereses o aplicación entre el incipiente Derecho relativo a los Desastres y el Derecho Humanitario. En efecto, las Directrices desarrolladas por la Federación de la Cruz Roja del 2007 establecen claramente que han sido desarrolladas para ser aplicadas en tiempos de paz y que no regulan situaciones de conflicto armado.<sup>290</sup> Lo mismo sucede con el trabajo que la CDI está llevando a cabo sobre la protección de personas en caso de desastre, donde se establece que el trabajo de la CDI no es aplicable en situaciones que sean ya reguladas por el Derecho Humanitario Internacional.<sup>291</sup>

#### **4. El Derecho de los Derechos Humanos aplicado a desastres**

Los Estados tienen la obligación permanente y universal de proteger a quienes se encuentran en su territorio conforme a los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y las normas internacionales consuetudinarias en la materia.<sup>292</sup> Desde esta perspectiva, las personas afectadas por desastres no se diferencian de otros habitantes del Estado, y por lo tanto, se encuentran también protegidos por las

---

<sup>289</sup> D. FISHER, “Domestic regulation of international humanitarian relief in disasters and armed conflict: a comparative analysis”, *Int Rev Red Cross* No. 866, pp. 345-372, 2007. p. 346

<sup>290</sup> A. DE GUTTRY, M. GESTRI y G. VENTURINI, (2012). *op. cit.* p. 52

<sup>291</sup> CDI: A/CN.4/L.758, 2010. Art. IV

<sup>292</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. p.11

obligaciones respecto de los derechos humanos en vigor en el Estado que ostenta la soberanía territorial.<sup>293</sup> Es decir, las personas no pierden sus derechos en el momento en que se produce un desastre ni en las fases posteriores al mismo. Las personas mantienen sus derechos y los Estados su obligación de protegerlos, aunque la mayoría de los instrumentos sobre derechos humanos no hagan una mención específica a los desastres naturales y sus víctimas.<sup>294</sup> Es por este motivo, que el Derecho de los Derechos Humanos constituye el marco legal general y principal para la protección de personas en caso de desastre, ya que incumbe primariamente a los Estados afectados, pero también a los Estados que ofrecen ayuda.<sup>295</sup>

Existen solamente dos convenciones sobre derechos humanos que hacen referencia específica al socorro o la protección en situaciones de desastre. En primer lugar, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>296</sup> donde se hace una referencia explícita a las situaciones de desastre, estableciendo en su artículo 11 que:

“Los Estados Partes adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al Derecho Internacional, y en concreto el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales.”<sup>297</sup>

En segundo lugar, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño,<sup>298</sup> establece que los Estados partes se asegurarán de que los niños que se conviertan en refugiados o desplazados internos por causa de un desastre natural, reciban la

---

<sup>293</sup> A. DE GUTTRY et al., 2012. *op. cit.* p. 31

<sup>294</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. p.167

<sup>295</sup> A. DE GUTTRY et al., 2012. *op. cit.* p. 49

<sup>296</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2007.

<sup>297</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2007. Art. 11

<sup>298</sup> Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, 1990.

protección y la asistencia humanitaria adecuadas.”<sup>299</sup>

También puede hacerse mención a una serie de instrumentos no vinculantes relativos a los derechos humanos que hacen referencia a la cuestión de los desastres. Por ejemplo, puede citarse la resolución sobre asistencia humanitaria del año 2003 del Instituto de Derecho Internacional, donde se establece que “[...] dejar a las víctimas de un desastre sin asistencia humanitaria constituye una amenaza para la vida humana y un atentado contra la dignidad humana, y por tanto, una violación de los derechos humanos fundamentales.”<sup>300</sup>

No existen dudas dentro del Derecho relativo a los Desastres que el Derecho de los Derechos Humanos constituye el sustento jurídico de la protección de personas afectadas por desastres. Como sostiene David Fisher, “[...] los derechos humanos constituyen el fundamento legal de toda la labor humanitaria relacionada con los desastres naturales. No existe otro marco jurídico que oriente dichas actividades, especialmente en zonas donde no hay un conflicto armado. Si la asistencia humanitaria no se basa en un marco de derechos humanos, se corre el riesgo de que su enfoque sea demasiado limitado, y no puede integrar todas las necesidades básicas de las víctimas en un proceso de planificación global.”<sup>301</sup>

Pero además de los fundamentos jurídicos globales en cuanto a la protección de las personas en caso de desastre, existen desafíos operacionales específicos que surgen en el contexto de los desastres. Por este motivo, en junio del año 2006, el Comité Permanente entre Organismos (IASC) aprobó un conjunto de Directrices operacionales sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales.<sup>302</sup> Partiendo de la premisa que las personas afectadas por los

---

<sup>299</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. p.12

<sup>300</sup> IDI, *Resolución sobre asistencia humanitaria*, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, Sesión de Brujas, 2003.

<sup>301</sup> D. FISHER, 2007. *loc. cit.* p. 147

<sup>302</sup> La primera versión de las *Directrices* publicada en el año 2006 fue luego revisada en el año 2011 y se encuentra disponible en el siguiente enlace:  
[http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2011/1/06-operational-guidelines-nd/0106\\_operational\\_guidelines\\_nd\\_spanish.PDF](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2011/1/06-operational-guidelines-nd/0106_operational_guidelines_nd_spanish.PDF) (fecha de último acceso: junio 2016)

desastres naturales no pierden sus derechos al momento de ser afectados por los mismos; y disfrutan en condiciones de igualdad los mismos derechos y libertades que el Derecho de Derechos Humanos reconoce a los demás habitantes del país, las Directrices se basan en las normas de derechos humanos pero contextualizadas a situaciones específicas de desastre.<sup>303</sup>

En las Directrices, que han sido endosadas por la mayoría de los socios humanitarios internacionales, se reconoce que los derechos humanos abarcan no solo derechos civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales. Sin embargo, “[...] en mitad de un desastre, suele ser difícil promover todos estos derechos de manera simultánea para todos los afectados.”<sup>304</sup> Por este motivo, se identifican cuatro grandes grupos de derechos humanos aplicables en el caso de desastres naturales, para facilitar la implementación operacional dependiendo de las posibilidades de aplicación y la fase del desastre a la que se hace referencia:

- “a) protección del derecho a la vida, la seguridad de la persona, la integridad física y la dignidad,
- b) protección de los derechos relacionados con las necesidades básicas de subsistencia,
- c) protección de otros derechos económicos, sociales y culturales,
- d) protección de otros derechos civiles y políticos.”<sup>305</sup>

La protección de los derechos del grupo a, y b, tomarán prioridad durante la fase de respuesta inmediata ante una emergencia, mientras que los otros grupos serán atendidos a medida que las necesidades básicas vayan siendo cubiertas. No se trata tanto de una cuestión de una valoración en cuanto a la importancia de los distintos derechos sino de una priorización fundacional, que permita proveer a los afectados

---

<sup>303</sup> IASC, 2011. prólogo

<sup>304</sup> E. FERRIS, 2009. *op. cit.*

<sup>305</sup> IASC, 2011. p. 3

con una protección integral.

Estas Directrices del IASC describen asimismo varios de los derechos que se ven afectados con mayor frecuencia en situaciones de desastre señalando que, “[...] los problemas que a menudo enfrentan las personas afectadas por las consecuencias de los desastres naturales incluyen: acceso desigual a la asistencia; discriminación en la prestación de asistencia; reubicación forzada; violencia sexual y por motivos de género; pérdida de documentación; reclutamiento de niños en las fuerzas combatientes; regreso o reasentamiento peligroso o involuntario; y cuestiones relacionadas con la restitución de la propiedad.”<sup>306</sup>

Como hemos subrayado, las necesidades en materia de protección de derechos se vuelven aún más fundamentales en situaciones de desastre. Y esto no es solamente a causa de los desastres en sí, sino que las situaciones extremas exacerbaban los patrones de discriminación y exclusión que se encontraban presentes en las comunidades afectadas, impactando tanto a los denominados derechos civiles y políticos como a los derechos económicos sociales y culturales. Los grupos de por sí vulnerables antes del desastre deberán enfrentar con posterioridad a su ocurrencia mayores obstáculos y limitaciones para el acceso y ejercicio de sus derechos.<sup>307</sup> Es por eso que la protección en el caso de desastres tiene un desafío doble, por un lado, asegurarse que las personas afectadas no pierdan acceso en la práctica a los derechos que tenían antes del desastre, y por otro, que se presten atención a las necesidades de protección particulares que se generan a partir de la situación de desastres, especialmente entre las poblaciones que han sido desplazadas, o grupos de alta vulnerabilidad.

Es por eso que las Directrices se encargan también de definir con mayor precisión el concepto de “protección”, que es un término utilizado en distintos contextos del Derecho Internacional, y que en algunos casos puede generar algunas confusiones.

---

<sup>306</sup> IASC, *Directrices operacionales...*, 2011. p. 2

<sup>307</sup> J. TERMINELLO, 2013. *op. cit.* p. 103

De acuerdo a las Directrices, “[...] el concepto de protección debe considerarse en el contexto de las cuatro obligaciones que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados de respetarlos, absteniéndose de violarlos de forma activa, protegiendo tales derechos, es decir, intervenir y tomar medidas de protección en nombre de las víctimas contra amenazas de terceras partes o que surgen de una situación, de cumplirlos, proporcionar los bienes y servicios necesarios para que las personas puedan disfrutar plenamente de sus derechos y cumplir estas obligaciones sin discriminación alguna.”<sup>308</sup>

Son numerosos los derechos humanos que pueden ser tomados en cuenta para invocar la protección de las personas en una situación de desastre. Entre ellos se destacan el derecho a la vida, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y a servicios médicos, el derecho al abastecimiento de agua, el derecho a vivienda, vestido y saneamiento adecuados, y el derecho a no ser discriminado.<sup>309</sup> Para cada uno de estos derechos existe un sustento específico en la doctrina y jurisprudencia a los que puede hacerse referencia, y que establecen la relación con los desastres y las necesidades de protección en dicho contexto.

En el caso de la protección del derecho a la vida, las autoridades estatales están obligadas a tomar medidas para reducir las posibilidades de desastre a fin de proteger las vidas de las personas y sus bienes. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su fallo contra Rusia del 2008,<sup>310</sup> encontró una infracción del derecho a la vida de los que murieron a causa de un deslizamiento de tierras porque las autoridades, a pesar de ser conocedoras de los riesgos inminentes, no habían tomado las medidas necesarias para proteger el derecho a la vida y el derecho a la propiedad.<sup>311</sup> El Tribunal puso de manifiesto en la sentencia, que existen cuatro

---

<sup>308</sup> IASC, 2011. p. 5

<sup>309</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr.12

<sup>310</sup> *Budayeva y otros v. Russia*, n.º 15339/02, 21166/02, 20058/02 y 15343/02, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia del 20 de marzo de 2008.

<sup>311</sup> J. GINETTI y N. SCHREPFER *Predecir los desastres y proteger los derechos*. Revista de Migraciones Forzadas en Línea, (Sin fecha). Disponible en el siguiente enlace: <http://www.fmreview.org/es/prevencion/ginetti-schrepfer.html> (fecha de último acceso: junio 2016)

deberes principales derivados del derecho a la vida: promulgar e implementar leyes y políticas sobre la gestión de los desastres; tomar las medidas administrativas necesarias, como la observación de las zonas de riesgo; informar a la población sobre los riesgos y peligros, y evacuar a las poblaciones que pudieran resultar afectadas. Este caso ha sentado un precedente importante en cuanto a la relación entre la protección de los derechos humanos y la reducción del riesgo de desastres, poniendo de manifiesto la relación entre prevención y protección. Estudiaremos esta relación con mayor detalle cuando analicemos los aspectos jurídicos de la reducción de riesgos de desastres.<sup>312</sup>

Otro ejemplo de un derecho de gran relevancia en situación de desastres es el derecho a la alimentación. En uno de sus informes sobre seguridad alimentaria, el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, sostiene que: “a) los Estados tenían la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de desastre natural o de otra índole, b) el Estado debía demostrar que había hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que disponía, y c) que si era incapaz de cumplir su obligación, tenía el deber de probar que ello era cierto y que no había logrado recabar apoyo internacional.”<sup>313</sup> De similar modo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifiesta que “[...] cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada con los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.”<sup>314</sup>

---

<sup>312</sup> En el apartado 7.1 del Capítulo II

<sup>313</sup> ONU: Informe del Consejo Económico y Social sobre el derecho a una alimentación adecuada, E/C.12/1999/5, 1991. párr. 6 y 17

<sup>314</sup> Ibid. párr. 18



#### 4.1 El derecho a la asistencia humanitaria

La existencia de un “derecho a la asistencia humanitaria” de las víctimas de desastres naturales es objeto de estudio por la doctrina.<sup>315</sup> Pero si bien este tema ha recibido bastante atención, aún no queda clara la existencia de derecho positivo sobre la materia. Existen opiniones divergentes al respecto: mientras que algunos alegan que no existe un derecho humano consuetudinario a la asistencia humanitaria en el contexto de los desastres, otros consideran que existe dicho derecho y lo clasifican como una norma secundaria de Derecho Internacional.<sup>316</sup> Esta situación difiere claramente del contexto de los conflictos armados, en la que existe un derecho a la asistencia humanitaria de acuerdo a las disposiciones previstas en el Derecho Internacional Humanitario. En dicho contexto, se define a la asistencia humanitaria como:

“[...] el suministro de alimentos, ropa, medicamentos y otra asistencia humanitaria, y no incluye el abastecimiento de armas, sistemas de armas, municiones, u otros equipos, vehículos o materiales que puedan usarse para provocar lesiones graves o la muerte.”<sup>317</sup>

Si bien prácticamente no existen referencias a un derecho a la asistencia humanitaria en situaciones de desastre en tratados multilaterales, sí se incluyen referencias a este derecho en varios textos no vinculantes relativas a la asistencia humanitaria. Por ejemplo, en los Principios y Normas de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre,<sup>318</sup> se estipula que “[...] la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en su labor para prevenir y mitigar el sufrimiento humano, considera que existe un derecho fundamental de todas las personas a ofrecer y a

---

<sup>315</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 13

<sup>316</sup> A/CN.4/590, 2007. párr. 257

<sup>317</sup> Corte Internacional de Justicia (CIJ), “Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua” (Nicaragua contra los Estados Unidos de América), Sentencia, 1986. párr. 157 y 125. Si bien esta definición fue concebida en el contexto de los conflictos, puede aplicarse por analogía al contexto de los desastres

<sup>318</sup> FIRC, *Principios y normas de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre*, FICR, 2013.

recibir asistencia humanitaria.”<sup>319</sup>

Otra referencia de gran relevancia puede encontrarse en los Criterios de Mohonk<sup>320</sup>, donde se estipula claramente que “[...] todo el mundo tiene derecho a solicitar a las autoridades competentes, o a las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales de carácter local, nacional o internacional, la asistencia humanitaria necesaria para mantener su vida y su dignidad, y a recibir de ellas dicha asistencia,”<sup>321</sup> y se hace un llamamiento a los Estados Miembros de las Naciones Unidas para que se reconozca el derecho a la asistencia humanitaria.

Además de las referencias en instrumentos no vinculantes, algunos sostienen que podría considerarse este derecho como parte del Derecho Consuetudinario. Aunque también se reconoce que no es simple determinar la existencia del mismo. El hecho de que los Estados estén dispuestos a brindar asistencia en caso de desastre no significa necesariamente que en el Derecho Internacional Consuetudinario se estipule el derecho de las víctimas a recibir ayuda humanitaria.<sup>322</sup> Para que exista un derecho de esta naturaleza, la asistencia humanitaria debería surgir del convencimiento de que dicha asistencia es obligatoria porque así lo dispone una norma jurídica o un derecho humano.

Al mismo tiempo, se plantea que este derecho a la asistencia, no concibe a los afectados de los desastres como seres pasivos a la espera de recibir la ayuda que les corresponde, sino que también les otorga el derecho a solicitar activamente la misma.<sup>323</sup> Pero este enfoque trae aparejado un debate sobre quiénes serían los titulares de este derecho de asistencia humanitaria. Algunos sostienen que son los

---

<sup>319</sup> Ibid. p. 4

<sup>320</sup> Los criterios de Mohonk son el resultado de un grupo de trabajo sobre cuestiones éticas y humanitarias en el marco de la asistencia humanitaria, instituido en 1994 en virtud del Programa de Asistencia Humanitaria en la Conferencia Mundial sobre Religión y Paz organizada por el Vaticano. Criterios de Mohonk para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia compleja, de 1995, en J. M. EBERSOLE, “The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies”, *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 pp. 192-208, 1995. p. 192

<sup>321</sup> Ibid.

<sup>322</sup> R. HARDCASTLE y A. CHUA, “Asistencia Humanitaria: Hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 1999.

<sup>323</sup> J. ABRISKETA, 1999. *op. cit.* p. 78

Estados o las autoridades de facto en casos de desintegración del Estado los que tienen derecho a solicitar asistencia.<sup>324</sup> Otros ponen de manifiesto el creciente protagonismo que los individuos han adquirido como sujetos del Derecho Internacional, argumentando que "[...] es preciso conceder la debida relevancia jurídica a la posición jurídica de la persona humana en el Derecho Internacional posterior a la Carta de Naciones Unidas y a la Declaración Universal de Derechos Humanos."<sup>325</sup>

A mayor abundamiento, podría argumentarse que el derecho a recibir asistencia humanitaria no solo "[...] es coherente con el actual cuerpo normativo internacional en materia de derechos humanos, sino que es necesario para la realización de los derechos humanos fundamentales a la vida, a la alimentación, a la vestimenta y a la vivienda.

Siguiendo con este argumento, si el Estado afectado tiene la obligación de prestar asistencia y respetar los derechos de los afectados, pero no se encuentra en condiciones de ofrecer dicho socorro y protección, entonces, "[...] las víctimas tienen derecho a recibir ayuda humanitaria desde el exterior para que se respeten sus derechos fundamentales. Esto, a su vez, supone una obligación correlativa del Estado afectado de permitir el rápido acceso a las víctimas en su territorio. No se trata sino de hacer cumplir la obligación de cada Estado de garantizar el respeto universal y la efectividad del más fundamental de los derechos humanos: el derecho a la vida."<sup>326</sup>

El derecho a la asistencia humanitaria, se enmarca dentro de los llamados derechos de tercera generación, surgidos en los años 1970 y conocidos asimismo como derechos de solidaridad. Algunos autores sostienen que estos derechos no pueden aún ser considerados como los de la primera y segunda generación, y por lo tanto,

---

<sup>324</sup> F. REY MARCOS, "La asistencia humanitaria como derecho", *Quadern del Voluntariat*, No. 11, España, 2001.

<sup>325</sup> J. ALCAIDE FERNÁNDEZ, M del C. MÁRQUEZ CARRASCO y J. A. CARRILLO SALCEDO, *La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 1997. p. 129

<sup>326</sup> J. ALCAIDE FERNÁNDEZ et al., 1997. *op. cit.* p. 131

no son unánimemente reconocidos.<sup>327</sup> Se trata de un derecho emergente, que cuenta con un número creciente de adeptos en la comunidad internacional, pero que no se encuentra aún aceptado universalmente.<sup>328</sup>

Desde algunos sectores, se intenta promover un enfoque más conservador en cuanto a la proclamación de nuevos derechos, y llaman a una concepción más pragmática, teniendo en cuenta la viabilidad de nuevos derechos. “En los últimos años, los órganos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales han manifestado cierta propensión a proclamar nuevos derechos humanos sin examinar con la debida atención su conveniencia, alcance y viabilidad en la práctica[...].”<sup>329</sup> Es por este motivo, que los principales actores dentro del Derecho relativo a los Desastres prefieren insistir en los Derechos Humanos como el sustento legal de la protección, pero no han puesto mucho énfasis en la proclamación de este derecho a la asistencia.

## **4.2 El derecho al acceso humanitario**

Otro derecho que debe tomarse en consideración y que ha ganado gran importancia en el debate académico de los últimos años es el derecho al acceso humanitario. Este derecho se refiere a la habilidad de los actores humanitarios de llegar a las poblaciones afectadas por una crisis, así como a la habilidad de las poblaciones afectadas para acceder a los servicios y la ayuda humanitaria.<sup>330</sup> Es un derecho complejo que incluye varios componentes, entre ellos, el acceso geográfico a las zonas dañadas que los Estados afectados deben facilitar a los actores humanitarios para la realización de sus labores; el respeto y la seguridad del personal de las

---

<sup>327</sup> C. TOMUSCHAT, “Universal Periodic Review: a New System of International Law with Specific Ground Rules?”, *Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford. pp. 608-628, 2011. p. 611

<sup>328</sup> J. ABRISQUETA, 1999. *op. cit.* p. 81

<sup>329</sup> R. HARDCASTLE y A. CHUA, 1999. *op. cit.* p. 3

<sup>330</sup> OCHA, *Acceso humanitario, limitaciones de movilidad y confinamiento*, OCHA, 2014. p. 1

organizaciones y la libertad de circulación de las mismas en las áreas afectadas.

Es un tema de gran repercusión reciente en los medios de comunicación y también ha sido objeto de debate entre los Estados en el seno de la Asamblea General de la ONU desde los años 90 hasta la actualidad, ya que se han planteado un número importante de restricciones al acceso humanitario acompañadas de un incremento en los ataques a trabajadores humanitarios.<sup>331</sup> El Ex-Coordinador de Socorro en Emergencias de la ONU, Sir John Holmes,<sup>332</sup> sostuvo en el año 2009 que: “Hoy es cada vez más insuficiente el consentimiento para el acceso humanitario. Lo que más me entristece y horroriza es el aumento de ataques contra trabajadores humanitarios. Muy a menudo somos atacados por lo que tenemos o por quiénes somos. Cuando se restringe la prestación del acceso humanitario, se pierden vidas y se prolonga la miseria innecesariamente.”<sup>333</sup>

El acceso a las poblaciones afectadas y la seguridad de los trabajadores humanitarios constituyen condiciones fundamentales para poder hacer posible la asistencia a las poblaciones afectadas, en concreto para que se puedan realizar evaluaciones independientes de las necesidades, y controlar una distribución equitativa de los suministros y servicios.<sup>334</sup> Los casos más problemáticos de acceso humanitario a las víctimas surgen en situaciones de conflicto armados, como por ejemplo, en Siria,<sup>335</sup> Sudán<sup>336</sup> y Afganistán,<sup>337</sup> entre otros; pero también es un tema que comienza a surgir con mayor frecuencia en situaciones de no-conflicto o Estados de menor calidad institucional en los que se ha producido una catástrofe natural.<sup>338</sup>

---

<sup>331</sup> Base de datos sobre la seguridad de los trabajadores humanitarios, Aid Worker Security Database - <https://aidworkersecurity.org/> (fecha de la última visita: Junio 2016)

<sup>332</sup> Coordinador hasta el año 2011

<sup>333</sup> OCHA, *OCHA en Mensaje: Acceso Humanitario*, OCHA, 2009. p. 1

<sup>334</sup> J. ABRISQUETA, 1999. *op. cit.* p. 82

<sup>335</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Amnistía Internacional insta a facilitar el acceso humanitario a Homs*, 2012.

<sup>336</sup> OCHA, *OCHA en Mensaje...*, 2009.

<sup>337</sup> I. MACDONALD, *Securing access through acceptance in Afghanistan and Pakistan*, Humanitarian Exchange Magazine. No. 49, 2011. p. 9

<sup>338</sup> Analizamos este tema cuando hacemos referencia al ciclón Nargis en el apartado 6.3 del Capítulo I

Para hacer frente a estos desafíos, varias de las agencias del sistema humanitario internacional han elaborado directrices y sistemas de información que permiten el monitoreo de acceso humanitario. Veamos a continuación un ejemplo propuesto por la OCHA.

Tabla 1

**Tabla 1: Marco para el monitoreo del acceso humanitario**

	<b>Tipo de limitación</b>	<b>Descripción</b>
1	Negación por parte de las autoridades de la existencia de necesidades humanitarias o de derecho a la asistencia	Políticas u otras medidas por parte de autoridades estatales y no estatales que excluyen de manera efectiva a la población civil afectada de la asistencia humanitaria y/o negación de la existencia de necesidades o del derecho a la asistencia.
2	Impedimentos a la entrada de agencias, personal y bienes al país	Requisitos burocráticos y administrativos para la entrada en el país: registro, visas y permisos de trabajo para el personal, limitaciones a la importación de equipo y bienes, etc
3	Restricciones o interferencias a la movilidad de las agencias, el personal y los bienes humanitarios dentro del país	Impedimentos a la libertad de movimiento de los actores humanitarios que limitan su acceso a las poblaciones afectadas y el transporte de ayuda esencial
4	Operaciones militares y hostilidades que impiden operaciones humanitarias	Implicaciones de las actividades militares de las partes en conflicto sobre la movilidad de bienes y personas. Ausencia de acuerdos para facilitar el tránsito de ayuda de emergencia durante las hostilidades.
5	Amenazas y violencia contra el personal y los bienes humanitarios	Todo tipo de violencia y actos criminales por parte de cualquier actor que afecte directamente al personal, el equipo y las instalaciones humanitarias. Incluye tanto la violencia criminal generalizada como actos política o económicamente motivados.
6	Interferencia en la implementación de actividades humanitarias	Interferencia directa con las actividades, los bienes y las instalaciones humanitarias durante o después de su implementación/distribución.
7	Presencia de Minas y MUSE	Minas, municiones racimo y otros artefactos sin explotar que impiden el movimiento de equipo, bienes y personal o que impiden de cualquier otra forma las actividades humanitarias.
8	Ambiente físico	Obstáculos relacionados con el terreno, el clima y la falta de infraestructura (vías, puentes, aeropuertos).
9	Restricciones u obstrucciones al acceso de las poblaciones afectadas a servicios y asistencia	Todos los eventos y prácticas que interfieren con la capacidad de las poblaciones para acceder a servicios y asistencia.

Fuente: OCHA<sup>339</sup>

Estos temas constituyen los ejes centrales del debate actual sobre la protección de las personas afectadas por desastres y el marco jurídico que regula dicha protección. No existen dudas que el Derecho de los Derechos Humanos constituye la base para la protección de personas en caso de desastre, sin embargo, son varios los interrogantes a resolver en cuanto a la existencia de un derecho específico a la asistencia humanitaria, o las cuestiones relativas al acceso que hemos tratado en esta última sección, como por ejemplo, las cuestiones relacionadas con la soberanía territorial. Cuando analicemos el Proyecto de la CDI en el último Capítulo de esta tesis, muchos de estos temas serán estudiados en el contexto del trabajo de la Comisión.

<sup>339</sup> OCHA, *Acceso humanitario...*, 2014.

## 5. El Derecho Internacional y el desplazamiento por desastre

Todos los años los desastres relacionados con los fenómenos climáticos desplazan millones de personas y esta tendencia tiende a aumentar debido a la aceleración del complejo proceso de cambio climático.<sup>340</sup> Estos datos, que incluso indican que la cifra de personas desplazadas por desastres triplica el número de personas que tuvieron que dejar sus hogares en el 2014 a causa de conflictos armados,<sup>341</sup> han generado un gran interés académico y jurídico sobre la protección de los desplazados (tanto refugiados como desplazados internos) por causas relacionadas con desastres o fenómenos naturales.

El desplazamiento en situación de desastre puede definirse como “[...] todos los movimientos forzados u obligados de población resultantes de la amenaza inmediata por desastres, o de una situación real de desastre ya ocurrido, independientemente de cuándo se prolongue ese desplazamiento de personas, la distancia recorrida desde el lugar de origen y los patrones subsiguientes de su movilización, incluyendo el retorno a su lugar de origen o el reasentamiento en otro lugar.”<sup>342</sup> Este grupo de personas se inscribe en un colectivo más amplio que se ha dado en denominar “migrantes medioambientales”, y que a causa de los efectos del cambio climático y el calentamiento global, ha tomado gran relevancia en las últimas décadas. La Organización Internacional de las Migraciones (OIM) los define de la siguiente forma: “Los migrantes por motivos ambientales son personas o grupos de personas que, principalmente en razón de un cambio repentino o

---

<sup>340</sup> V. KOLMANNSSKOG y L. TREBBI, “Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento: Un enfoque múltiple para resolver las brechas de protección”, *International Review of the Red Cross*, No. 879, pp. 307-328, 2010. p. 307

<sup>341</sup> ACNUR, *19,3 millones de personas se encuentran desplazadas a causa de desastres*, 20 de Julio del 2015. disponible en el siguiente enlace: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/idmc-193-millones-de-personas-se-encuentran-desplazadas-a-causa-de-desastres/> (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>342</sup> C. LAVELL y J. GINNETTI, *Informe Técnico: El Riesgo del Desplazamiento Humano Inducido por Desastres*, IDMC, 2013. p. 7

progresivo en el medio ambiente, que incide adversamente en sus vidas o en las condiciones de vida, se ven obligados a abandonar el lugar habitual de residencia, u optan por hacerlo ya sea temporalmente o con carácter permanente, y que se desplazan dentro del país o al extranjero.”<sup>343</sup>

Entre todos los migrantes medioambientales pueden encontrarse otros grupos que no se asocian necesariamente a situaciones de desastre en cuanto a la urgencia de la migración. Por ejemplo, los migrantes medioambientales forzosos son aquellos que deben abandonar sus hogares con el fin de evitar las peores consecuencias del deterioro ambiental, mientras que los migrantes motivados por causas medioambientales son aquellos que pueden abandonar un ambiente en deterioro constante con el fin de evitar lo peor.<sup>344</sup>

Si bien el desplazamiento puede implicar un cruce en las fronteras de un Estado, sobre la base de la información existente y no obstante algunas excepciones notables, se asume que la gran mayoría de las personas desplazadas por circunstancias relacionadas con desastres, permanece dentro de su propio país, en lugar de cruzar las fronteras nacionales para encontrar refugio en países vecinos.<sup>345</sup> A pesar de ello, debido a la gran escala de desplazamiento relacionado a la ocurrencia de fenómenos naturales, es preciso analizar el marco legal que protege tanto a desplazados internos como a los que han buscado refugio fuera de sus países debido a un desastre. A continuación estudiaremos los distintos marcos jurídicos que aplican a cada situación.

---

<sup>343</sup> OIM, *Glosario: Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático: Datos Empíricos para la Formulación de Políticas (MECLEP)*, Organization Internacional para las Migraciones, 2014.

<sup>344</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 59

<sup>345</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 60



## 5.1 Los desplazados internos por desastre

En el caso de los desplazados internos, el derecho a la protección fundamental se basa en el Derecho de los Derechos Humanos. Sin embargo, una de las herramientas específicas de mayor relevancia está constituida por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, desarrollados por la ONU en 1998,<sup>346</sup> donde se hace mención a las catástrofes y desastres y se establece claramente la aplicabilidad de dichos principios a aquellos desplazados por desastres naturales y/o causados por el hombre. Los principios sostienen que:

“A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.”<sup>347</sup>

Pero la inclusión de los desplazados por causa de desastre en los principios Rectores ha sido tema de profundo debate durante su confección. Roberta Cohen sostiene que “[...] cuando se redactaron los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno en la década de los noventa, apenas había consenso sobre si se debía incluir los derechos de los que habían quedado desarraigados debido a los desastres naturales. Los que se oponían, argumentaban que únicamente debían considerarse desplazados internos a aquellos que huían de la persecución y la violencia o, dicho de otro modo, aquellos que reunían los requisitos para obtener la condición de

---

<sup>346</sup> Estos principios, desarrollados por la ONU, son una compilación y análisis de las normas jurídicas aplicables a las necesidades y derechos de los desplazados internos y a los derechos y obligaciones correspondientes de los Estados y la comunidad internacional en cuanto a su protección y asistencia. ONU: *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng sobre los Principios Rectores de los desplazamientos internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998.

<sup>347</sup> Ibid. Introducción

refugiado si cruzaban alguna frontera. Sin embargo, la mayoría estaba a favor de incluirlos porque al responder ante las catástrofes, algunos gobiernos suelen discriminar o desatender a determinados grupos por motivos políticos o étnicos o no tienen en cuenta sus derechos humanos de otras maneras diversas.”<sup>348</sup>

El foco de atención de la comunidad internacional, cuando se redactaron los *principios* en los años 90, estaba puesto en los conflictos armados internos que azotaban al mundo en ese período. Pero aunque existen muchas diferencias entre los desplazados por conflictos y los desplazados por desastres naturales, una de las consecuencias de separar ambos tipos es que a menudo se considera erróneamente que estos últimos no tienen problemas de derechos humanos y de protección.<sup>349</sup> El tsunami asiático de 2004 puso de manifiesto los serios problemas de protección de los desplazados, y fue en ese contexto donde la comunidad internacional ha comenzado a prestar más atención a las necesidades de dicho colectivo.

Como consecuencia del alto impacto mediático y las visitas de altos funcionarios internacionales a los desplazados por el tsunami de Asia,<sup>350</sup> se ha desarrollado otro de los instrumentos más relevantes en materia de protección de desplazados por desastres que son las Directrices operacionales sobre derechos humanos en situaciones de desastres naturales adoptadas por el Comité Permanente Interagencial en el 2006.<sup>351</sup> Luego de observar grandes desafíos en cuanto a la protección de las poblaciones desplazadas en los terremotos de Haití y Pakistán, en octubre del 2010 se transforman en las Directrices Operativas para la protección en desastres naturales,<sup>352</sup> que han aprobado el Comité Permanente entre Organismos en el 2011 y que brindan un marco jurídico y operativo aún más completo a las autoridades nacionales y los agentes humanitarios y de desarrollo en sus esfuerzos

---

<sup>348</sup> R. COHEN, “El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales”, *Revista Forced Migration Review*, No. 32, 2009. p. 1

<sup>349</sup> R. COHEN, 2009. *op. cit.* p. 1

<sup>350</sup> Ibid. p. 2

<sup>351</sup> IASC, *Directrices operacionales sobre derechos humanos en situaciones de desastres naturales*, publicado por el Proyecto de Brookings Bern sobre desplazamiento interno, 2006.

<sup>352</sup> IASC, 2011.

por ayudar a los desplazados internos a rehacer su vida después de un desastre.

Tras observar que cuanto más tiempo dura la situación de desplazamiento, mayor es el riesgo de violaciones de los derechos humanos, las Directrices hacen un llamamiento para que se preste asistencia sin discriminación, “[...] se respeten todos los derechos humanos de los afectados y se identifiquen medidas, como la evacuación, la reubicación y los mecanismos para evitar la violencia por motivos de género y protegerlos contra las minas antipersona, con el objeto de aumentar la seguridad de las poblaciones afectadas por estas situaciones.”<sup>353</sup>

Desde el punto de vista institucional, en el año 2011, el Comité Permanente entre Organismos decidió poner en marcha con carácter experimental un nuevo mecanismo para designar un organismo coordinador en estas situaciones. Este nuevo mecanismo prevé que en una situación de desplazamiento por desastre, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) asuma la función de coordinación a petición del Estado interesado y con su consentimiento, siempre y cuando los dos organismos con mandatos de protección, a saber el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos no se encuentren presentes o no dispongan de la suficiente capacidad y competencias técnicas para cumplir esa función.<sup>354</sup> Aunque a nivel de país se decidió que se buscará el enfoque adecuado caso por caso. La función operativa y el liderazgo para la protección en situaciones de desastres naturales lo deciden el ACNUR, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y UNICEF, bajo la dirección general y la orientación de las Naciones Unidas. Sin embargo, en la medida en que continúen multiplicándose los desastres naturales en los años venideros, poniendo a prueba la eficiencia del enfoque de grupos temáticos, es probable que se necesiten nuevos paradigmas y modelos de cooperación.<sup>355</sup>

---

<sup>353</sup> R. COHEN, 2009. *op. cit.*

<sup>354</sup> IASC, 2011. párr. 58

<sup>355</sup> ACNUR, *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*. ACNUR, 2009. p. 2

## 5.2 Los refugiados por desastre

En el caso de aquellos desplazados que han efectivamente cruzado las fronteras de sus países, la situación es menos clara. El artículo 1A de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951,<sup>356</sup> no se aplica claramente a las personas que han sido desplazadas de sus hogares a causa de desastres naturales, puesto que el estatuto de refugiado se relaciona con las personas que tienen temores fundados de ser perseguidas por determinadas razones concretas.<sup>357</sup>

La Convención aporta cuatro elementos definidores del refugiado: un refugiado debe estar fuera de su país de origen, la incapacidad del Estado de origen de proporcionar protección o de facilitar el retorno; esta incapacidad se atribuye a una causa inevitable que provoca el desplazamiento; y que esta causa se basa en razones de raza, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política. Precisamente, la necesidad de ampliar considerablemente el concepto de refugiado permitiría proteger también esta otra categoría de refugiados, los ambientales.<sup>358</sup>

Pero la idea de ampliar la protección jurídica de la Convención de 1951 para incluir a los desplazados por cuestiones ambientales o desastres presenta grandes desafíos. Por una parte, muchos Estados alegan que el reconocimiento jurídico supondría una devaluación de la actual protección de los refugiados, porque la migración por factores ambientales es excepcional. Además, como hemos observado anteriormente, la mayoría de desplazamientos por factores ambientales se producen dentro de las fronteras de los Estados; se entiende que la ampliación del concepto

---

<sup>356</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951. Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189.

<sup>357</sup> V. KOLMANNSSKOG y L. TREBBI, 2010. *loc. cit.* p. 311

<sup>358</sup> S. BORRÁS PENTINAT, *Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional*, Conferencia impartida en el III Seminario sobre los agentes de la cooperación al desarrollo: refugiados ambientales, refugiados invisibles?, organizado por la Dirección General de Servicios y Acción Solidaria, de la Universidad de Cádiz, 1 de abril 2008.

de refugiado propiciaría un aumento de los desplazamientos de población.<sup>359</sup>

En esta línea, si el Derecho Internacional actual no obliga a los Estados a proporcionar asilo a aquellas personas desplazadas por razones ambientales, los Estados suelen alegar los factores ambientales para excluir del asilo a las poblaciones que argumentan cuestiones de carácter político. “Esta situación produce una discriminación, avalada jurídicamente, por esta falta de reconocimiento jurídico de los refugiados ambientales. Por este motivo, sería conveniente no solo ampliar el estatuto de refugiado más allá de las causas políticas, económicas o sociales e incluir los refugiados por causas ambientales, sino también proceder a ampliar el régimen jurídico del asilo y/o de asistencia humanitaria para poder corregir la situación de desamparo jurídico en que se encuentran los desplazados por causas de degradación ambiental.”<sup>360</sup>

Sobre esta cuestión, el ACNUR, tiene una posición clara en cuanto a la no ampliación del concepto de refugiado de acuerdo a los parámetros establecidos en la Convención de 1951. Haciendo referencia a la diferencia entre refugiado y migrante medioambiental, el ACNUR sostiene que “[...] existen diferencias fundamentales entre los dos grupos. Los refugiados no pueden acudir a sus propios gobiernos en busca de protección porque los Estados son, a menudo, la fuente de su persecución, y necesitan por tanto la ayuda internacional, mientras que los emigrantes medioambientales siguen disfrutando de la protección nacional sea cual sea el estado de sus campos. Juntar ambos grupos bajo un mismo epígrafe solo ayudaría a oscurecer aún más la cuestión y podría minar los esfuerzos por ayudar y proteger a cualquiera de los dos grupos y por resolver las causas de ambos tipos de desplazamiento.”<sup>361</sup>

---

<sup>359</sup> S. BORRÁS PENTINAT, “Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, pp. 85-108, Vol. XIX, No.2, Universidad Austral de Chile, 2006. p. 89

<sup>360</sup> S. BORRÁS PENTINAT, 2006. *loc. cit.* p. 91

<sup>361</sup> ACNUR, *Emigrantes y refugiados medioambientales*. Revista Refugiados, No. 115, 2002.

### 5.3 Desplazamiento en desastres graduales y el impacto del cambio climático

Un elemento clave de este debate consiste en determinar si los mismos principios o marcos jurídicos que analizamos anteriormente pueden aplicarse a situaciones de formación gradual o en las que un evento natural específico es difícil de identificar como la causa específica del desplazamiento. Como sostiene Virkam Kolmannskog y Lisetta Trebbi. “Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 podrían aplicarse en los casos en que se determine que una sequía u otro fenómeno análogo ha causado el desplazamiento de la población. Sin embargo, se ha argumentado que los Principios Rectores no fueron concebidos para responder a las necesidades particulares de las personas desplazadas por catástrofes de aparición gradual como las sequías y, de hecho, no pueden hacerlo.”<sup>362</sup> Son temas de gran complejidad ya que las causas de desplazamiento en estos casos son multi-causales y están ligadas asimismo a factores de índole socio-económica.

Las amenazas provenientes del cambio climático agregan incertidumbre a las tendencias actuales en materia de desplazamiento climático. Si bien todos los países serán afectados por el cambio climático de una u otra forma, el Panel Internacional sobre el Cambio Climático (IPCC) señala que algunas regiones como el Ártico, África y los Estados insulares podrían estar particularmente expuestos.<sup>363</sup> Estaríamos hablando de millones de personas afectadas, solamente en los próximos años.

Como sostiene el ACNUR: “[...] Se prevé que con el tiempo el cambio climático provoque mayores y más complejas movilizaciones de población, a lo largo y ancho de las fronteras, con el suficiente potencial como para dejar apátridas a algunas

---

<sup>362</sup> V. KOLMANNSSKOG y L. TREBBI, 2010. *op. cit.* p. 321

<sup>363</sup> IPCC, *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, IPCC. Ginebra, Suiza, 2014. p. 49

personas. Desde que el cambio climático seguramente tendrá un mayor impacto en los patrones futuros de la movilidad humana, para solucionar el problema no serán suficientes los métodos que únicamente atienden los aspectos del medio ambiente y no abarquen otras variables y procesos.”<sup>364</sup>

En el mismo documento, el ACNUR propone 5 escenarios esperables en los próximos años relacionados con los efectos producidos por el cambio climático que pondrán de manifiesto la necesidad de proteger a las personas desplazadas. Estos son:

- desastres hidrometeorológicos (inundaciones, huracanes, tifones, ciclones, deslizamientos de tierra, etc.);
- zonas designadas por los gobiernos como de alto riesgo y peligrosas para habitarlas;
- degradación del medio ambiente y una lenta aparición de desastres (por ejemplo reducción de la disponibilidad de agua, desertificación, inundaciones recurrentes, salinización de zonas costeras, etc.);
- el caso del hundimiento de los pequeños Estados insulares,
- conflictos armados provocados por la disminución de los recursos naturales (por ejemplo, agua, tierra, alimentos) debido al cambio climático.<sup>365</sup>

Con estos escenarios en el horizonte, es posible identificar una serie de vacíos jurídicos en cuanto a las poblaciones afectadas en varios frentes. Una figura posible, es el surgimiento de “apátridas”, sobre todo en el escenario sobre el hundimiento de los Estados insulares. “[...] El aumento del nivel del mar es un proceso gradual que no permite trazar una línea clara entre la migración y el desplazamiento. Por ello, es un caso que no tiene una solución evidente en el Derecho Internacional actual.”<sup>366</sup>

---

<sup>364</sup> ACNUR, *Cambio climático...*, 2009. p.2

<sup>365</sup> ACNUR, *Cambio climático...*, 2009. p. 4

<sup>366</sup> V. KOLMANNSSKOG y L. TREBBI, 2010. *loc. cit.* p. 312

La figura de “apátrida” es definida como “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación” de acuerdo a la Convención de Personas Apátridas.<sup>367</sup> Si bien es un tema de profundo debate, algunos sostienen que los ciudadanos de estos Estados insulares no gozarían de protección porque la definición de “apátrida” se basa en la denegación de nacionalidad por aplicación del derecho de un Estado particular y no por la desaparición de un Estado.<sup>368</sup> Con la desaparición del territorio, que es uno de los principales elementos constitutivos de la condición de Estado, no queda claro si estos países continuarían existiendo como tales. En el caso que se considere que han desaparecido junto con su territorio, las poblaciones afectadas serían apátridas a menos de que hayan podido adquirir otras nacionalidades.<sup>369</sup> Asimismo, contrario a lo que ocurre con el caso de los refugiados, los regímenes jurídicos actuales son insuficientes para encarar las necesidades muy específicas de esos ciudadanos, en particular su reasentamiento.<sup>370</sup>

Otro de los escenarios poco claros respecto del desplazamiento y el impacto del cambio climático o desastres, es el del desplazamiento forzado o promovido por las autoridades nacionales. En algunos casos no es claro si las autoridades utilizan a los fenómenos naturales como una excusa para desplazar poblaciones respondiendo a otros objetivos. Como sostiene Vikram Kolmannskog, “[...] conviene observar la conducta de las autoridades que procuran trasladar poblaciones invocando el cambio climático y los desastres naturales como razones legítimas o simplemente como pretexto para lograr ese fin [...]”.<sup>371</sup> Como consecuencia del tsunami que ha afectado a Asia en el 2004, se han registrado varias denuncias en este sentido. Se

---

<sup>367</sup> Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Social y Económico en su resolución 526 A (XVII), de 26 de abril de 1954. Artículo 1

<sup>368</sup> J. MCADAM y B. SAUL, *An Insecure Climate for Human Security? Climate-induced Displacement and International Law*, Documento de trabajo n.º 4 del Sydney Centre, Universidad de Sydney, 2008. p. 9

<sup>369</sup> ACNUR, *Cambio climático...*, 2009. p. 5

<sup>370</sup> V. KOLMANNSSKOG y L. TREBBI, 2010. *loc. cit.* p. 313

<sup>371</sup> V. KOLMANNSSKOG, *Dignity in Disasters and Displacement: Exploring Law, Policy and Practice on Relocation and Return in the Context of Climate Change*, Documento preparado para la Conferencia Síntesis del GECHS (Cambio Ambiental Mundial y Seguridad Humana). Universidad de Oslo, 2009.



ha denunciado, por ejemplo, que las autoridades establecieron zonas de amortiguación de manera discriminatoria, permitiendo, de este modo, la construcción de emprendimientos turísticos mientras que se excluía el regreso de los pobladores locales que habían sido desplazados y la reconstrucción de sus viviendas.<sup>372</sup> En estos casos, como hemos visto anteriormente, los derechos de los desplazados se encuentran tipificados en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>373</sup> del 1998, aunque también puede hacerse referencia a otros instrumentos útiles, como por ejemplo para temas de reasentamiento permanente, la Política Operacional del Banco Mundial sobre Reasentamiento Involuntario.<sup>374</sup>

Existe también la posibilidad de que por cuestiones de terreno o climáticas, la única vía de escape ante una catástrofe natural sea la de cruzar un paso fronterizo y por lo tanto las poblaciones afectadas incurran en la figura del refugiado. “[...] Dentro del actual marco internacional de refugiado, en tales situaciones esas personas normalmente no calificarían como refugiadas con derecho a recibir protección internacional, y tampoco necesariamente se les podría clasificar como migrantes. Si bien se beneficiarían de la aplicación de las normas de derechos humanos, su estatuto seguiría sin estar claro.”<sup>375</sup>

Debido a la resistencia sobre la expansión de la definición de refugiado en el contexto de la Convención de 1951, se ha discutido asimismo la posibilidad de confeccionar un nuevo instrumento internacional que regule específicamente la situación de los refugiados ambientales. El ACNUR sostiene que es una alternativa válida a explorar.<sup>376</sup> Algunos autores que apoyan esta línea, sostienen que ni los instrumentos legales relacionados con el cambio climático, ni los actuales

---

<sup>372</sup> ONU: *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos: Protección de los desplazados internos en situaciones de desastres naturales*, A/HRC/10/13/Add.1, 2009. párr. 58

<sup>373</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2

<sup>374</sup> BANCO MUNDIAL, *Política Operacional 4.12 del sobre el Reasentamiento Involuntario*. Banco Mundial, 2002.

<sup>375</sup> ACNUR, 2009. p. 6

<sup>376</sup> Ibid. p. 316

instrumentos de derechos humanos y de protección de los refugiados son apropiados para encarar esta cuestión en su totalidad.<sup>377</sup> Teniendo en cuenta que las amenazas naturales continúan en aumento, el incremento en los procesos migratorios de todo tipo se acentúa y las tendencias previstas en cuanto al cambio climático son poco prometedoras, se puede asegurar que un marco jurídico que asegure la protección de estos colectivos es esencial.

## **6. La doctrina de la responsabilidad de proteger aplicada a desastres**

Mucho se debatió en el año 2008, sobre la propuesta de considerar la negativa del Gobierno de Birmania a recibir ayuda internacional para asistir a la población civil seriamente afectada por el ciclón Nargis como un crimen contra la humanidad. Se señalaba en varios círculos políticos y académicos la posibilidad de invocar la doctrina de la responsabilidad de proteger (R2P) abriendo la puerta a una intervención de la comunidad internacional a los efectos de proteger a las víctimas de esta catástrofe. Si bien la aplicación de la doctrina de la R2P en casos de desastres naturales ha sido descartada, no se ha concluido el debate sobre si algunos actos de los gobiernos en el marco de su responsabilidad de proteger, pueden ser considerados como crímenes contra la humanidad, ya no en el contexto de la R2P, sino en el marco de la definición de estos crímenes de acuerdo al Estatuto de Roma para el establecimiento de una Corte Penal Internacional (1998). Tampoco ha quedado determinado si la concepción de la doctrina de la responsabilidad de proteger podría eventualmente expandirse hacia otras situaciones como los desastres naturales.

---

<sup>377</sup> Ibid. p. 316: Hodgkinson, Burton, Young y Anderson argumentan que ni la UNFCCC ni los actuales instrumentos de derechos humanos y de protección de los refugiados son apropiados.

## 6.1 La doctrina de la responsabilidad de proteger

La inacción del sistema internacional durante las grandes crisis humanitarias de los años 90, particularmente en las situaciones de Somalia, Ruanda y los Balcanes, ha puesto de manifiesto la falta de un sistema de seguridad colectiva que proteja a los individuos de las violaciones masivas de los derechos humanos en situaciones de carácter interno. El sistema tradicional de seguridad colectiva no estaba preparado para hacer frente a este tipo de situaciones y la soberanía absoluta de los Estados constituía un límite impenetrable para que la comunidad internacional pudiera actuar sobre los acontecimientos que ocurrían dentro del territorio de los Estados.

En este contexto, la doctrina de la responsabilidad de proteger tiene su origen en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (en adelante, ICISS) patrocinado por el Gobierno de Canadá y liderado por Gareth Evans,<sup>378</sup> el informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General del año 2004 sobre Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos<sup>379</sup> y la Declaración de la Cumbre de Estados del 2005.<sup>380</sup> Si bien el proceso preparatorio es muy rico y se describen en detalle los componentes conceptuales y operativos de dicha doctrina, sobre todo en el trabajo del ICISS y el informe del Grupo de Alto Nivel en la Cumbre de los Presidentes del 2005, solo se incluyen unos párrafos respecto de la doctrina pero que resultan los de mayor relevancia ya que describen los puntos en los que se ha llegado a un acuerdo entre los Estados. En las secciones 138 y 139 de este informe se establece que:

“138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a

---

<sup>378</sup> ONU: *Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados titulado “La responsabilidad de proteger*. A/57/303, 2002.

<sup>379</sup> ONU: *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, A/59/565, 2004.

<sup>380</sup> ONU: Resolución de la Asamblea General sobre la Cumbre Mundial del 2005, A/RES/60/1, 2005.

su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.

139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.”<sup>381</sup>

No se trata de poner un nuevo nombre al discutido concepto de intervención humanitaria de los años anteriores. Se trata de un concepto más amplio, donde se invierte, en cierta manera, la discusión sobre el derecho a la intervención

---

<sup>381</sup> ONU: A/60/L.1, 2005. párr. 138 y 139

humanitaria a la obligación de los Estados de proteger a sus ciudadanos.<sup>382</sup> La doctrina no toma como punto de partida la inmunidad de los gobiernos soberanos sino las obligaciones que se desprenden de dicha soberanía, tanto respecto de su propio pueblo como de la comunidad internacional en general.<sup>383</sup> Asimismo, dentro de la doctrina de R2P se disponen medidas para ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones en materia de protección, como un requisito previo a una intervención de la comunidad internacional a los efectos de asegurar la protección de los civiles. Es decir, la intervención internacional constituye el último recurso para asegurar la protección de los civiles, mientras que el énfasis está puesto en la responsabilidad de cada Estado de asegurar dicha protección.

En cuanto a la definición del ámbito de aplicación, la doctrina describe cuatro casos ante los cuales puede ser invocada: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.<sup>384</sup> Si bien se ha planteado desde algunos sectores que el alcance de la responsabilidad de proteger podría extenderse a otras situaciones, el mismo Secretario General de la ONU ha dejado claro en el año 2008, el sentido de la doctrina, demarcando su ámbito de aplicación y dejando fuera del mismo otros temas de interés humanitario como los desastres naturales, la lucha con el VIH, etc. para no menospreciar el acuerdo logrado en la Cumbre de Estados del 2005, ni quitarle utilidad operacional a la R2P.<sup>385</sup>

Así pues, y a pesar de que la doctrina de R2P podría eventualmente expandir su alcance incluyendo en su ámbito de aplicación otros temas que no se encuentren necesariamente ligados a la existencia de los cuatro crímenes mencionados anteriormente, cualquier intento actual de aplicar esta doctrina a situaciones de catástrofes naturales, implicaría al menos justificar, la presencia de alguno de ellos. Es por eso que en el caso del ciclón Nargis en Birmania, se sostuvo el argumento

---

<sup>382</sup> ONU: A/60/L.1, 2005. párr. 229

<sup>383</sup> ONU: *Consolidación del régimen establecido en el Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina y el Caribe*, A/55/565, 2000. párr. 202

<sup>384</sup> ONU: A/55/565, 2000. párr. 139

<sup>385</sup> ONU: *Comunicado de prensa del Secretario General - Secretary-General defends, clarifies "responsibility to protect" at Berlin event*, SG/SM/11701, 2008.

que el gobierno Birmano estaba cometiendo un crimen contra la humanidad, y por lo tanto, era factible la aplicación de la doctrina R2P.

Dentro de las situaciones que en la actualidad permiten invocar la R2P, los crímenes contra la humanidad constituyen el único de los crímenes que podría eventualmente ser invocado en situaciones de desastres naturales y en tiempos de paz. Por lo tanto, es preciso analizar el concepto de crimen contra la humanidad y su potencial aplicación a situaciones de desastres donde los gobiernos intencionalmente impidan, por ejemplo, que la ayuda humanitaria acceda a las poblaciones en necesidad urgente de la misma. A continuación, analizaremos la evolución del concepto de crímenes de lesa humanidad y su aplicación en el caso del ciclón Nargis en Birmania.

## **6.2 La determinación de los crímenes de lesa humanidad: Evolución histórica**

Si bien el concepto de crimen contra la humanidad ha estado presente desde hace algunos siglos en el Derecho Internacional sin una definición acabada, se podría establecer que su concepción moderna tiene su origen en la cláusula *Martens* del preámbulo de la Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre de 1907<sup>386</sup> donde se hace referencia a las leyes de humanidad.<sup>387</sup>

La primera codificación de estos crímenes toma lugar en el Estatuto de los Tribunales de Nuremberg en 1945, que surgen como un anexo al Acuerdo de Londres firmado por los aliados después de la Segunda Guerra Mundial y con el objeto de procesar a los criminales de guerra del eje.<sup>388</sup> De acuerdo a lo dispuesto

---

<sup>386</sup> Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, 18 de Abril de 1907

<sup>387</sup> P. HWANG, "Defining Crimes Against Humanity in the Rome Statute of the International Criminal Court", *Fordham International Law Journal*, Vol. 22- 2, pp. 455-504, 1998. p. 459

<sup>388</sup> P. HWANG, 1998. *loc. cit.* p. 459

en el artículo 6 de su Estatuto, este Tribunal podría “[...] enjuiciar y castigar a quienes, actuando a título personal o como miembros de organizaciones en interés de los países del Eje europeo, hayan cometido cualquiera de los crímenes siguientes: a) crímenes contra la paz [...], b) crímenes de guerra [...] ; a) crímenes de lesa humanidad: a saber, el asesinato, la exterminación, esclavización, deportación y otros actos inhumanos cometidos contra población civil antes de la guerra o durante la misma; la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de aquellos crímenes que sean competencia del Tribunal o en relación con los mismos, constituyan o no una vulneración de la legislación interna de país donde se perpetraron.”<sup>389</sup>

Pero el Tribunal de Nuremberg fracasó en definir con mayor precisión el contenido y la aplicación de los crímenes contra la humanidad porque se abocaba a este tipo de crímenes junto a los otros tipos dispuestos en su estatuto.<sup>390</sup> A partir de allí, una serie de instrumentos internacionales se encargaron de ampliar y ajustar la definición de crimen contra la humanidad,<sup>391</sup> entre los de mayor relevancia, la Convención contra el Genocidio<sup>392</sup> y la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.<sup>393</sup> Lo que es importante resaltar de estos instrumentos es que ya ponen de manifiesto que, para cometer un crimen contra la humanidad, no es necesario encontrarse en una situación de conflicto armado sino que los mismos pueden ser cometidos en tiempos de paz.<sup>394</sup>

Los principios establecidos en el Tribunal de Nuremberg son de vital importancia para comprender la concepción de crímenes contra la humanidad en la actualidad. En su memoria adicional sobre la labor de la Organización<sup>395</sup> presentado a la

---

<sup>389</sup> Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, 1945. Art. 6 (c)

<sup>390</sup> P. HWANG, 1998. *loc. cit.* p. 460

<sup>391</sup> *Ibid.* p. 461

<sup>392</sup> Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, 9 de diciembre de 1948.

<sup>393</sup> Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, 26 de noviembre de 1968.

<sup>394</sup> P. HWANG, 1998. *loc. cit.* p. 461

<sup>395</sup> ONU: A/65/Add.1

Asamblea General el 24 de octubre de 1946, el Secretario General declaró que, “[...] a fin de proteger a la humanidad contra guerras futuras, sería de vital importancia que los principios empleados en los juicios de Nuremberg se convirtiesen en parte permanente del corpus de Derecho Internacional a la mayor brevedad.”<sup>396</sup> En este sentido, a través de la Resolución 177 (II) de 1947 se solicita a la Comisión de Derecho Internacional que formule los principios de Derecho Internacional reconocidos en el Estatuto y las sentencias del Tribunal de Nuremberg.<sup>397</sup>

En el año 1951, y siempre en el seno de las Naciones Unidas, la Comisión de Derecho Internacional aprueba el primer proyecto de código en esta dirección. Ese mismo año también se redactó un primer Proyecto de Estatuto del Tribunal Penal Internacional que posteriormente fue revisado en 1953. Sin embargo, estos intentos no prosperaron ya que en 1954, la Asamblea General hizo depender su destino de la definición del concepto del crimen de "agresión", lo que paralizó los trabajos de elaboración del Código y del Estatuto del Tribunal durante casi treinta años. No fue hasta el 10 de diciembre de 1991 que la Asamblea General invitó a la Comisión a reanudar los trabajos preparatorios gracias a la conmoción que produjo en la sociedad la situación y los graves crímenes que se estaban cometiendo en la ex Yugoslavia.<sup>398</sup>

El siguiente paso fue la creación de los Tribunales penales para la Ex-Yugoslavia<sup>399</sup> y Ruanda.<sup>400</sup> Estos Tribunales Penales Internacionales *ad hoc* fueron organizados e impuestos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en los años 1993 y 1995, respectivamente. Su creación fue posible a través de una decisión unánime

---

<sup>396</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la Afirmación de los principios de derecho internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Nuremberg*, Resolución 95 (I) de la Asamblea General, 1946. p. 1

<sup>397</sup> P. HWANG, 1998. *loc. cit.* p. 462

<sup>398</sup> A. FRASCHINA, *Análisis comparativo de la competencia de los distintos Tribunales Penales Internacionales e Internacionalizados*, Colección Veracruz, Universidad de las Islas Baleares, 2008.

<sup>399</sup> ONU: *Resolución del Consejo de Seguridad sobre el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia*, S/RES/827, 1993.

<sup>400</sup> ONU: *Resolución del Consejo de Seguridad sobre el establecimiento de un Tribunal Internacional para Rwanda y la adopción del Estatuto del Tribunal*, S/RES/955, 1994.



del Consejo de Seguridad de la ONU, de acuerdo a lo establecido en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

En 1996, se aprueba el Proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y Seguridad de la humanidad.<sup>401</sup> Paralelamente, la Comisión de Derecho Internacional asume, una vez más, la tarea de redactar un Estatuto para el Tribunal penal internacional. A fines de ese año, la Asamblea General decide a través de su resolución 51/207 convocar una conferencia de plenipotenciarios que se llevaría a cabo en el año 1998, con el objeto de finalizar y adoptar una convención sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional.<sup>402</sup>

Finalmente, se adopta el Estatuto de la Corte el 17 de julio de 1998, y la Corte entra en vigor en el año 2002.<sup>403</sup> Allí, se define el crimen contra la humanidad en su artículo 7, donde se establece que a los efectos del presente Estatuto, se entenderá por ‘crimen de lesa humanidad’ cualquiera de los actos siguientes, cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil y con conocimiento de ese ataque:

“1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.”<sup>404</sup>

- a) Asesinato;
- b) Exterminio;
- c) Esclavitud;

---

<sup>401</sup> ONU: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, Vol. II (Segunda parte), A/CN.4/SER.A/1996/Add.1, 1996. párrs. 43 y 44

<sup>402</sup> ONU: *Establecimiento de una corte penal internacional*, A/RES/51/207, 1996. párr. 5

<sup>403</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, (ONU Doc. A/CONF.183/9), 1998.

<sup>404</sup> Ibid. art. 7

- d) Deportación o traslado forzoso de población;
- e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;
- f) Tortura;
- g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;
- h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;
- i) Desaparición forzada de personas;
- j) El crimen de apartheid;
- k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.”<sup>405</sup>

### **6.2.1 Los presupuestos básicos para la existencia de un crimen contra la humanidad**

En la definición de crímenes contra la humanidad acordada en el Estatuto de Roma podemos encontrar elementos generales que se aplican a todos los tipos específicos de crímenes contra la humanidad, seguidos de la distinción de los actos específicos que se detallan en los apartados (a) a (k) del artículo 7. Entre las condiciones

---

<sup>405</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, (ONU Doc. A/CONF.183/9), 1998.

necesarias para todos los actos que pueden ser tipificados dentro de esta figura, encontramos la necesidad de que se trate de un ataque, generalizado o sistematizado que se den contra la población civil y con conocimiento de dicho ataque.

En cuanto al ataque, en el Estatuto de Roma se abandona definitivamente la exigencia de una conexión con un conflicto armado, pues la doctrina y la jurisprudencia internacional se habían pronunciado claramente en contra de la exigencia de este requisito.<sup>406</sup> Si bien se tiende a contextualizar un ataque en el marco del uso de la violencia directa, el mismo puede presentarse como medidas estatales en contra de una parte de la población que tuvieran como resultado el quebrantamiento de determinados bienes jurídicos.<sup>407</sup> Por ejemplo, medidas estatales que regulen la seguridad alimentaria de la población o la cooperación internacional en caso de desastres naturales podrían enmarcarse dentro de esta concepción.

En el párrafo 7.2, se realizan algunas aclaraciones en relación a las condiciones generales: Por “ataque contra una población civil” se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado (o de una organización) de cometer ese ataque o para promover esa política.<sup>408</sup> Si bien se habla de la ocurrencia de “múltiples actos”, los trabajos preparatorios de la CDI indican que un acto (sin necesidad de varios) podría ser considerado crimen contra la humanidad si las otras condiciones generales se encuentran presentes.<sup>409</sup>

Asimismo, deja establecida la condición de que el ataque sea de carácter generalizado o sistemático. Por generalidad, algunos sostienen que se refiere a la multiplicidad de víctimas, reemplazando lo que hasta el borrador de la CDI del 2006 estaba descrito como “a gran escala”. “En este sentido, conviene recordar que el

---

<sup>406</sup> A. LIÑÁN LAFUENTE, “La tipificación del crimen de persecución en el estatuto de roma y su primera aplicación jurisprudencial en el tribunal Híbrido internacional de Timor oriental”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, N°. 10, p. 12:1-12:62, 2008. p. 12:4

<sup>407</sup> A. LIÑÁN LAFUENTE, 2008. *loc. cit.* p. 12:5

<sup>408</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, art. 7.2

<sup>409</sup> ONU: *Decimotercer informe sobre el proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, del Sr. Doudou Thiam, Relator Especial*, A/CN.4/466, 1995. párr. 93

término “generalizado” apareció en el Estatuto de Roma tras una peregrinación por los borradores de 1991, 1994 y 1996. Desde el término ‘masividad’ de 1991, se pasó al de gran escala en 1994 y 1996, para terminar con el concepto de generalidad. Este término ha sido interpretado por la jurisprudencia de los tribunales *ad-hoc* como la naturaleza de los actos a gran escala y la producción del número significativo de víctimas.”<sup>410</sup>

En cuanto al elemento sistemático del ataque, existe jurisprudencia que nos permite una interpretación informada. El Tribunal de la ex-Yugoslavia establece que la sistematicidad se refiere a cuatro elementos: 1. La existencia de un objetivo político, 2. La comisión de un acto a gran escala, 3. La preparación y el uso de recursos estatales y privados y, por último, 4. La participación de políticos o militares de alto nivel.<sup>411</sup> Como puede observarse, la idea de un ataque sistemático se encuentra relacionada con la participación de funcionarios o recursos del Estado y con la idea de planificación que impida considerar estos actos como espontáneos. Esta concepción se ve reforzada en el art. 7.2 del Estatuto de Roma donde se hace referencia a la necesidad de la existencia de una política de Estado o de una organización previa.

### **6.3 El caso del ciclón Nargis**

A partir de las condiciones generales requeridas y analizadas en el apartado precedente, nos encontramos en la definición del Estatuto de Roma con la descripción de 11 actos, que si fuesen cometidos en conexión con las condiciones generales, podrían ser catalogados como crímenes contra la humanidad. Entre ellos, solamente el descrito en el apartado (k), podría aplicarse a situaciones relacionadas con la respuesta y prevención de los desastres naturales y la protección de las víctimas que éstos ocasionen. Se dispone, en ese apartado, que pueden ser

---

<sup>410</sup> A. LIÑÁN LAFUENTE, 2008. *loc. cit.* p. 12

<sup>411</sup> Tribunal para Ex-Yugoslavia, “Fiscal v. Blaskic”, Caso IT-95-14-T, Sentencia, 1995. párr. 203.

considerados crímenes contra la humanidad, otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.<sup>412</sup>

De acuerdo a dicha definición podría entonces argumentarse, como algunos diplomáticos y organismos humanitarios han propuesto,<sup>413</sup> que el Gobierno de Birmania ha cometido un crimen contra la humanidad como parte de su respuesta al ciclón Nargis que azotó al país el 2 de Mayo del año 2008. Recordemos que el paso del ciclón dejó 140.000 víctimas fatales, afectó a más de 3.2 millones de personas,<sup>414</sup> y fue objeto de un gran debate internacional respecto de la posibilidad de invocación de la doctrina de la responsabilidad de proteger, alegando crímenes contra la humanidad y la necesidad de una “intervención humanitaria” para hacer llegar la ayuda internacional a las personas afectadas por el ciclón, ya que las autoridades birmanas habían denegado el consentimiento a la misma y restringido significativamente el acceso de trabajadores humanitarios extranjeros a la zona donde se produjo el impacto de mayor magnitud.

Las acusaciones contra el gobierno provenían principalmente desde dos perspectivas. En primer término, la falta de aplicación del sistema de alerta y evacuación previsto para estos casos, y luego, una vez producido el ciclón, la negativa a aceptar que la ayuda internacional, pero asimismo la proveniente del gobierno, fuera distribuida a ciertos sectores de la población afectada en el Delta del Irrawady.

Existe probada evidencia de que los sistemas de monitoreo del gobierno de la India habían dado alertas sobre el acercamiento del ciclón al menos con 7 días de antelación a que tuviera lugar efectivamente. A pesar de ello, la Junta Militar no

---

<sup>412</sup> ONU: A/CONF.183/9, 1998. párr. 7k

<sup>413</sup> APCRTP, *Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect*, Myanmar/Burma Briefing No. 2. Asia-Pacific Center for Responsibility to Protect, 2008. p. 4

<sup>414</sup> EMERGENCY ASSISTANCE TEAM (BURMA) y JOHNS HOPKINS BLOOMBERG SCHOOL OF PUBLIC HEALTH, 2000. *op. cit.* p. 4

adoptó las medidas necesarias en cuanto a la evacuación de las zonas afectadas<sup>415</sup> y las tareas de preparación entre la población civil. Según la Organización Meteorológica Mundial (OMM), se transmitieron boletines de alerta a las autoridades de Myanmar a partir del 29 de abril y se organizó una reunión de prensa el 1º de mayo para la prensa nacional en el que no se otorgaron mayores detalles sobre los planes del gobierno respecto del 2 de mayo, que fue el día en que el ciclón Nargis tocó tierra.<sup>416</sup> Es difícil determinar la cantidad de vidas que podrían haberse salvado en caso que las alertas hubieran sido tomadas seriamente por las autoridades birmanas, adoptando las medidas de acción temprana necesarias, y/o si se hubiesen puesto en marcha mecanismos de prevención y evacuación, aunque sin lugar a dudas, dada la magnitud del ciclón, estaríamos hablando de decenas de miles.

Una vez que el ciclón impactó a las poblaciones del delta, se volvió evidente que a menos que una operación de ayuda humanitaria de gran escala se hubiese puesto en marcha, se producirían decenas de miles de víctimas adicionales a las ocurridas durante los días después del evento mismo, debido a las hambrunas y enfermedades.<sup>417</sup> Quedaba claro que el gobierno de Birmania no contaba con la capacidad ni recursos para llevar a cabo una operación de tal magnitud y de inmediato, como es habitual en casos de desastres de alto impacto, la comunidad internacional a través del sistema de Naciones Unidas y ONGs internacionales ofrecieron sus expertos, recursos y materiales de ayuda, para llevar a cabo la respuesta humanitaria y salvaguardar la vida de las víctimas del ciclón.

Estos esfuerzos de la comunidad internacional fueron denegados sistemáticamente por la Junta Militar durante los primeros días luego del impacto del ciclón, a través de la negativa de otorgar visas a trabajadores humanitarios, prohibición de extranjeros de acceder al delta del Irrawady, suspensión temporal de las operaciones de ciertas agencias de la ONU como por ejemplo el Programa Mundial de

---

<sup>415</sup> A. MCLACHLAN-BRENT y J. LANGMOREL, *A Crime against Humanity? Implications and Prospects of the Responsibility to Protect in the Wake of Cyclone Nargis Global*, University of Melbourne, 2011. p. 39

<sup>416</sup> OMM, Comunicado de prensa N° 814, Organización Meteorológica Mundial, 2011.

<sup>417</sup> S. FORD, 2010. *loc. cit.* p. 227

Alimentos (PMA).<sup>418</sup> Solamente el 20 de mayo, como resultado de la mediación de la organización regional ASEAN, se comenzó a permitir el acceso de la ayuda internacional y el 24 de Mayo se arribó a un acuerdo con el Secretario General de la ONU, Ban Ki Moon, para permitir la entrada al país de trabajadores del sistema de Naciones Unidas al país, pero a pesar de ello, el acceso a las regiones más afectadas del Delta del Irrawady continuaba prohibida.

De acuerdo con estos elementos, sería preciso determinar si estos “actos” del gobierno birmano podrían ser considerados como crímenes contra la humanidad. No parece existir debate sobre el apartado (k) del artículo 7 del Estatuto de Roma, si se realiza una interpretación a norma literal del mismo. Es decir, se podría argumentar que estaríamos ante la presencia de actos inhumanos que han causado intencionalmente, a través de la negativa de implementar sistemas de evacuación o de aceptar ayuda humanitaria internacional, grandes sufrimientos o atentado gravemente contra la integridad física o la salud mental o física de las personas.

La cuestión consiste en determinar si estos actos se han dado en conexión con las condiciones generales dispuestas al comienzo del artículo 7 del Estatuto de Roma donde se definen estos crímenes. Las condiciones generales requerían la existencia de un ataque, sistemático o generalizado, contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque. El último punto sobre el conocimiento o la intencionalidad de cometer este crimen, es donde se plantean mayores dudas.

1- Negligencia/Dolo: En primer lugar, podemos analizar la falta de reacción frente a las alertas y la negativa a realizar tareas de evacuación previa. Si existiese evidencia de que la Junta Militar, como muchos sostienen, habría recibido las alertas sobre la magnitud y peligrosidad del ciclón, y en conocimiento de las mismas tomó la decisión, desde altas esferas políticas, de no realizar las tareas de evacuación de la población en riesgo o de comunicar masivamente la alerta para dar la posibilidad a las poblaciones de ponerse a refugio por sí mismas, contaríamos en principio, con ciertos elementos necesarios para argumentar la posible

---

<sup>418</sup> Ibid. 232

existencia de un crimen contra la humanidad. Estaríamos ante presencia de un acto, que debido a la masividad de víctimas ocasionadas puede ser considerado como “generalizado”, por la participación de las esferas gubernamentales de alto rango se convierte en “sistemático”, que se realiza contra la población civil y cuenta con la existencia del conocimiento del que comete el crimen de los efectos que este puede tener. Sin embargo, este último punto respecto del conocimiento de las consecuencias de no implementar tareas de evacuación puede ser discutido, ya que los efectos “directos” de un evento natural no pueden predecirse con tal exactitud.

2- Dolo: Ha sido probado asimismo, que el día después del ciclón, no había ni policía, ni militares o ninguna presencia del gobierno entre las poblaciones afectadas. Algunos reportaban hasta 6 semanas después del ciclón, que solo habían recibido una entrega de comida. Dos meses después, había todavía muy pocas cantidades de agua potable disponible y algunos trabajadores humanitarios locales declararon que debían ingresar medicinas “a escondidas” a la región del delta afectada. Un informe del Programa Mundial de Alimentos (PMA) publicó en enero del 2009, que luego de una evaluación se ha encontrado que al menos 6 millones de personas se encontraban en Birmania con necesidades urgentes de ayuda alimentaria.<sup>419</sup> Frente a estas acusaciones, los argumentos en cuanto a la intención y el conocimiento serían de mayor relevancia, ya que existían mayores certezas para estimar los efectos de no permitir el ingreso de ayuda humanitaria.

3- A pesar de que hasta la actualidad, la doctrina de la responsabilidad de proteger no podría ser invocada para que el Consejo de Seguridad autorizase una serie de medidas coercitivas bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU para remediar la situación en el caso de crímenes contra la humanidad en el contexto de desastres naturales, las preguntas respecto a la existencia de un crimen contra la humanidad en el caso de Birmania han quedado sin profundizarse. Más allá de la situación de Birmania, la responsabilidad penal internacional por actos, en tiempos de paz, ligados a la respuesta o prevención de desastres naturales, ha sido poco estudiada y

---

<sup>419</sup> EMERGENCY ASSISTANCE TEAM (BURMA) y JOHNS HOPKINS BLOOMBERG SCHOOL OF PUBLIC HEALTH, 2000. *op. cit.* p. 11



discutida en el ámbito internacional. Sin embargo, la creciente convicción sobre la obligación de los Estados de proteger a sus ciudadanos y la constante evolución del Derecho Internacional Penal, podrían generar un escenario distinto en los próximos años.

## **7. La prevención y la reducción de riesgos y su evolución normativa**

A continuación realizaremos un análisis de los aspectos normativos más relevantes en cuanto a la reducción del riesgo. En el Capítulo anterior, hemos revisado la evolución de esta disciplina desde el marco político y operativo. Dicha evolución, se basa en varios principios del Derecho Internacional que son claves también para la protección de personas en caso de desastre.

### **7.1 El principio de la prevención en el Derecho Internacional**

Al igual que la fase de respuesta de desastres, las tareas de prevención y reducción del riesgo de desastres, implican derechos y obligaciones tanto de forma horizontal (los derechos y obligaciones de los Estados entre sí y con respecto a la comunidad internacional) como vertical (los derechos y obligaciones de los Estados en relación con las personas que se encuentran en su territorio y bajo su control).<sup>420</sup> En cuanto a las obligaciones de los Estados entre sí, en la fase previa de una emergencia existen numerosas referencias a la cuestión de la prevención de daños fronterizos<sup>421</sup> en distintos instrumentos del Derecho Internacional, sobre todo en el Derecho

---

<sup>420</sup> CDI: *Quinto informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, A/CN.4/652, 2012. párr. 114 y 115

<sup>421</sup> Una de las más relevantes es el Proyecto de artículos de la CDI sobre daño transfronterizo sensible aprobado en ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño*, A/RES/62/68, 2008.

Ambiental.<sup>422</sup> La Comisión de Derecho Internacional sostuvo en las fases iniciales del Proyecto sobre la protección de personas en casos de desastre que “[...] la prevención está más estrechamente vinculada con una obligación primaria de prevenir los daños a la población y los bienes propios y al medio ambiente en general.”<sup>423</sup>

La tareas de reducción de riesgos y preparación ante desastres se encuentran ya completamente integradas a los demás aspectos de la gestión de desastres y emergencias, y podemos encontrar referencias específicas en diversos documentos y resoluciones de relevancia a este respecto. Resaltada como aspecto específico del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales<sup>424</sup> y su inclusión en los programas de trabajo de varias organizaciones especializadas en la respuesta a desastres y la reducción de riesgos, se fue tomando conciencia que el objetivo de las medidas de reducción del riesgo de desastres está estrechamente vinculado con el acaecimiento de un desastre, como queda también establecido en la resolución 46/182 de la Asamblea General que constituye la piedra fundamental del socorro humanitario.<sup>425</sup> La CDI sostiene que, “[...] la preparación está relacionada con las medidas que se toman por adelantado para garantizar una respuesta eficaz, incluidas la comunicación rápida y eficaz de alertas tempranas y la evacuación temporal de personas y bienes.”<sup>426</sup>

Otro de los conceptos sumamente ligados a la preparación es el de la “mitigación”, que puede definirse como “[...] el conjunto de medidas para disminuir o eliminar el impacto de las amenazas naturales mediante la reducción de la vulnerabilidad del contexto social, funcional o físico.”<sup>427</sup> La mitigación suele abordarse en la mayoría de los instrumentos relativos a la reducción del riesgo de desastres de manera

---

<sup>422</sup> CDI: A/CN.4/662, 2013. párr. 36

<sup>423</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. párr. 24

<sup>424</sup> Fue declarado por la Asamblea General en su resolución A/RES/44/236 para los años 1989-1999

<sup>425</sup> ONU: A/RES/46/182, 1991.

<sup>426</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. párr. 27

<sup>427</sup> ISDR, Glosario de términos en línea, (Sin Fecha). Disponible en el siguiente enlace: <http://www.eird.org/fulltext/ABCDdesastres/glosario/inicio.htm> (fecha de último acceso: junio 2016)

conjunta con la preparación. También ha sido incluida en la resolución 44/236,<sup>428</sup> donde la Asamblea General estableció que uno de los objetivos del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales era “[...] mejorar la capacidad de cada país para mitigar los efectos de los desastres naturales con rapidez y eficacia.”<sup>429</sup>

Ambas nociones, la de preparación y mitigación, son parte integral de las actividades que toman lugar en la fase previa a la ocurrencia de un desastre y por lo tanto, como sostiene el Relator Especial del Proyecto de la CDI sobre protección de personas en caso de desastre, es correcto considerarlas como manifestaciones concretas del principio general de prevención, que se sitúa en la raíz del Derecho Internacional.<sup>430</sup> Uno de los argumentos más sólidos en este sentido puede encontrarse en la Carta misma de las Naciones Unidas, donde se establece que el primer propósito de las Naciones Unidas es “[...] mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz.”<sup>431</sup> La prevención allí aparece como un elemento central en cuanto a las finalidades de la comunidad internacional organizada a través de la ONU.

La misma CDI ha hecho referencia a este principio, en su Proyecto de artículos del año 2001, sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas.<sup>432</sup> Allí, la CDI definió como arraigado al principio de la prevención, en el contexto de ese aspecto internacional de los desastres causados por el hombre.<sup>433</sup> También, la Comisión hace referencia a otros instrumentos como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>434</sup> y la Resolución 2995 de la Asamblea General,<sup>435</sup> y concluye, “[...] la prevención de los daños transfronterizos

---

<sup>428</sup> ONU: A/RES/44/236, 1989.

<sup>429</sup> ONU: A/RES/44/236, 1989.

<sup>430</sup> CDI: A/CN.4/662, 2013. párr. 40

<sup>431</sup> Carta de las Naciones Unidas. Artículo 1

<sup>432</sup> ONU: *Proyecto de preámbulo y artículos aprobado sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas*, A/CN.4/L.601, 2001.

<sup>433</sup> CDI: A/CN.4/662, 2013. párr. 40

<sup>434</sup> ONU: *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 1992.

<sup>435</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la Cooperación entre los Estados en el*

al medio ambiente, a las personas y a los bienes ha sido aceptada como principio importante en muchos tratados multilaterales sobre la protección del medio ambiente, los accidentes nucleares, los objetos espaciales, los cursos de agua internacionales, la ordenación de los residuos peligrosos y la prevención de la contaminación marina.”<sup>436</sup>

## **7.2 La prevención en el Derecho de los Derechos Humanos**

Como hemos mencionado en la introducción a este Capítulo, el Derecho de los Derechos Humanos constituye la base del marco jurídico para la protección de las personas en caso de desastre. Pero asimismo, podemos encontrar en esta rama del Derecho, un apoyo fundamental a la existencia de una obligación jurídica internacional de prevenir el daño.

Como establece Eduardo Valencia-Ospina en su Informe Preliminar a la CDI sobre la protección de personas en caso de desastres, “[...] los Estados tienen la obligación permanente y universal de proteger a quienes se encuentran en su territorio conforme a los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y las normas internacionales consuetudinarias de derechos humanos.”<sup>437</sup> En el mismo informe, el Relator Especial sostiene que “[...] cada derecho humano impone al Estado una triple obligación”<sup>438</sup>: el deber de respetar (esto significa, abstenerse de violarlo), proteger (o lo que es lo mismo, proteger a los titulares de los derechos de su violación por terceros) y cumplir (es decir, tomar medidas afirmativas para fortalecer el acceso a ese derecho).<sup>439</sup>

Estas obligaciones no se aplican solamente a violaciones efectivas de los derechos

---

*campo del medio ambiente*, A/RES/27/2995. 1972.

<sup>436</sup> CDI: A/CN.4/662, 2013. párr. 40

<sup>437</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 25

<sup>438</sup> Ibid.

<sup>439</sup> CDI: A/CN.4/662, 2013. párr. 42

humanos, sino que implican asimismo la obligación para los Estados de prevenir que dichas violaciones se produzcan. La obligación positiva de prevenir las violaciones de los derechos humanos se consagra expresamente, por ejemplo, en el artículo 1 de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio<sup>440</sup> y el artículo 2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.<sup>441</sup> Aunque existen numerosos instrumentos que hacen referencia a este principio.

También existen referentes jurídicos que definen con mayor detalle estas obligaciones de prevención en el ámbito de los derechos humanos. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha formulado la obligación jurídica de los Estados de tomar medidas razonables para prevenir las violaciones de los derechos humanos del siguiente modo:

“El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte.”<sup>442</sup>

Estos conceptos, llevados al campo de la protección de personas en caso de desastres, nos ofrecen una perspectiva bastante exhaustiva y con nivel de detalle de las obligaciones de los Estados en esta materia. En el apartado sobre Derechos Humanos precedente en este capítulo, hemos hecho mención a aquellos derechos humanos que son pertinentes en situaciones de desastre, como el derecho a la vida, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud, el derecho al abastecimiento de

---

<sup>440</sup> Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, 9 de diciembre de 1948.

<sup>441</sup> Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1465, núm. 24841, 1987.

<sup>442</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988.

agua, el derecho a vivienda, y el derecho a no ser discriminado, entre otros. Siguiendo esta línea argumental, la protección de esos derechos en casos de desastre se extiende a la adopción de medidas destinadas a prevenir y mitigar sus efectos. Por consiguiente, la obligación internacional de prevenir y mitigar los desastres se desprende de la obligación universal de los Estados de asegurar derechos como el derecho a la vida y el derecho a la alimentación, el vestido y los otros derechos citados anteriormente.<sup>443</sup>

Unos de los ejemplos de mayor relevancia en este contexto es el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que prohíbe privar arbitrariamente de la vida,<sup>444</sup> dejando explícito que los Estados deben proteger de modo afirmativo el derecho a la vida en sus comentarios. “El Comité de Derechos Humanos ya ha indicado que el artículo 6 requiere que los Estados prevengan ciertos desastres previsibles que suponen un peligro para la vida. En su observación general sobre la interpretación del artículo 6, el Comité declaró que sería deseable que los Estados tomarán medidas positivas para reducir la mortalidad, incluidas medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias [...]”<sup>445</sup>

En su informe a la CDI, el Relator Especial en temas de protección y desastres afirma que existen en la jurisprudencia internacional cada vez más elementos que apoyan el enfoque de la prevención como obligación de los Estados. Por ejemplo, señala que el “[...] Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido expresamente que el derecho a la vida exige que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para prevenir los desastres tanto naturales como provocados por el hombre.”<sup>446</sup> Allí, el Relator cita dos casos, que considera pioneros, en los que el Tribunal declaró que el hecho de no adoptar medidas factibles que “[...] habrían permitido prevenir o mitigar las consecuencias de desastres previsibles equivalía a una violación del derecho a la vida, lo que daba lugar a la responsabilidad del Estado

---

<sup>443</sup> CDI: A/CN.4/662, 2013. párr. 46

<sup>444</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

<sup>445</sup> ONU: *Recopilación de las observaciones generales adoptadas por órganos de Derechos Humanos en virtud de tratados*, HRI/GEN/1/Rev.1, 1994. p. 7

<sup>446</sup> CDI: A/CN.4/662, 2013. párr. 51

con arreglo al Derecho Internacional.”<sup>447</sup>

Uno de los pasajes claves del fallo del Tribunal Europeo al que se hace referencia establece que:

“En la esfera del socorro en casos de emergencia, cuando el Estado participa directamente en la protección de las vidas humanas a través de la mitigación de los peligros naturales, estas consideraciones deben aplicarse en la medida en que las circunstancias de un caso particular apuntan a la inminencia de un peligro natural que haya sido claramente identificable, especialmente cuando se refiera a una calamidad recurrente que afecte a una zona delimitada apta para la habitación o el uso humanos [...]. El alcance de las obligaciones positivas imputables al Estado en circunstancias particulares depende del origen de la amenaza y el grado en que un riesgo u otro sea susceptible de mitigación.”<sup>448</sup>

Una cuestión a resaltar sobre el fallo es que el Estado incurre en responsabilidad cuando no atiende a la obligación de tomar las medidas preventivas adecuadas en los casos en que un peligro natural es claramente identificable y dispone de medios eficaces para mitigar el riesgo del mismo. Estos estándares en cuanto a la aplicación del Derecho de los Derechos Humanos son de gran relevancia en la práctica porque permitirían que las personas potencialmente -o que ya han sido- afectadas por los desastres naturales, puedan demandar a las autoridades que tomen las medidas necesarias para prevenir muertes y otros impactos en las comunidades.<sup>449</sup>

### **7.3 La prevención en el Derecho Ambiental**

La prevención en el ámbito del Derecho Ambiental tiene diversos fundamentos

---

<sup>447</sup> Ibid.

<sup>448</sup> CDI: A/CN.4/662, 2013. párr. 52.

<sup>449</sup> W. KALIN y C. HAENNI DALE, “Disaster risk mitigation – why human rights matter”, Revista Migraciones Forzadas, No. 31, Oxford, 2008.

dentro del Derecho Internacional. Básicamente, existen dos tipos de obligaciones para los Estados en el ámbito ambiental que son de relevancia para nuestro estudio. Por un lado, los Estados tienen la obligación de no causar daños ambientales *in genere*. Por otro, los Estados deben asegurar que las actividades que se realicen bajo su jurisdicción no supongan un perjuicio para el medio ambiente o para zonas sujetas a la jurisdicción de otro Estado. En Derecho Internacional del Medio Ambiente, el deber de prevenir abarca ambas obligaciones.<sup>450</sup>

Los antecedentes en este sentido son varios y pueden encontrarse en jurisprudencia de la misma Corte Internacional de Justicia. Por ejemplo, la Corte se refirió a este tema por primera vez en el asunto del Canal de Corfú,<sup>451</sup> donde ha quedado establecido que el principio de *common law sic utere tuo ut alienum non laedas*, se encuentra bien arraigado en el Derecho Internacional. El principio fue luego claramente expresado en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano del año 1972, que establece:

“De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de su jurisdicción nacional.”<sup>452</sup>

Luego, el principio fue reafirmado en la opinión consultiva que la Corte Internacional de Justicia emitió en el año 1996 sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de las armas nucleares,<sup>453</sup> en los siguientes términos: “La existencia de la obligación general de los Estados de garantizar que las actividades desarrolladas en los territorios bajo su jurisdicción y control respeten el medio ambiente de otros

---

<sup>450</sup> CDI: A/CN.4/662, 2013. párr. 52

<sup>451</sup> Corte Internacional de Justicia (CIJ), “Caso Corfu Channel” (Gran Bretaña c/ República Popular de Albania), Sentencia y opinión disidente del Magistrado Álvarez, 1949.

<sup>452</sup> ONU: *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, A/CONF.48/14/Rev.1, 1972.

<sup>453</sup> Corte Internacional de Justicia (CIJ), “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons.” Opinión consultiva, 1996. p. 241



Estados o de otras zonas situadas más allá del control nacional forma parte actualmente del corpus de Derecho Internacional relativo al medio ambiente.”<sup>454</sup>

A lo largo del tiempo, las principales formulaciones del principio de prevención se han utilizado para buscar la responsabilidad de los Estados por no haber tomado las medidas necesarias para impedir daños transfronterizos.<sup>455</sup> El principio preventivo requiere que se tome acción en una etapa temprana, en lo posible antes que se produzca el daño; esto es lo que hace al principio de gran relevancia en el contexto de los desastres, y en particular, la reducción de riesgos.<sup>456</sup>

### **7.3.1 La diligencia debida y el principio de precaución**

Este principio de prevención, que como hemos estudiado se encuentra cristalizado dentro del Derecho Internacional, también se encuentra relacionado con otros principios y obligaciones claves. Tanto la Corte Internacional de Justicia<sup>457</sup> como la Comisión de Derecho Internacional consideran que el principio de prevención emana de dos obligaciones distintas, aunque interrelacionadas de los Estados, a saber, la diligencia debida y el principio de precaución.<sup>458</sup>

En el caso de la diligencia debida, que es también considerado, como un principio básico del Derecho Internacional, se trata de una obligación de comportamiento más que de resultado. Es decir, la obligación de diligencia debida no puede garantizar la prevención total de daños sensibles, pero el Estado debe esforzarse cuanto pueda por minimizar el riesgo. En este sentido, la obligación de diligencia debida es la consecuencia básica del principio de prevención y con la fórmula

---

<sup>454</sup> Ibid.

<sup>455</sup> CDI: A/CN.4/662, 2013. párr. 57

<sup>456</sup> L. PUSCHEL y O. URRUTIA, *Curso de Derecho Internacional Ambiental 2011*. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. 2011.

<sup>457</sup> Corte Internacional de Justicia (CIJ), “Plantas de celulosa sobre el Río Uruguay”, (Argentina v. Uruguay), Sentencia, 2010.

<sup>458</sup> CDI: A/CN.4/662, 2013. párr. 60

habitualmente empleada en instrumentos jurídicos “todas las medidas necesarias o apropiadas [...]” suele hacerse referencia a la obligación de diligencia debida. La CDI en su Proyecto sobre daños transfronterizos expresa que:

“Los principales elementos de la obligación de diligencia debida que implica el deber de prevención pueden expresarse así: el grado de cuidado es el que se espera de un buen gobierno. Este debe poseer un régimen jurídico y recursos suficientes para mantener un mecanismo administrativo adecuado para controlar y vigilar las actividades. Sin embargo, se entiende que el cuidado que se espera de un Estado de economía y recursos humanos y materiales bien desarrollados y con estructuras de gobierno sumamente evolucionadas es diferente del que se espera de Estados que no se encuentran en una posición tan favorable.”<sup>459</sup>

En el caso de la reducción del riesgo de desastres podría tenerse en cuenta este principio, ya que existe suficiente información, directrices y trabajos preliminares que permiten determinar cuáles serían esas medidas apropiadas y necesarias. Entre ellos podemos mencionar al Marco de Sendai<sup>460</sup> o las Directrices de la FICR sobre legislación nacional en casos de desastre;<sup>461</sup> que proveen suficiente dirección en cuanto a las medidas que los Estados deberían tomar para reducir efectivamente el riesgo de desastres y las actividades que deberían realizar una vez afectados por un desastre.

El otro principio que se encuentra intrínsecamente ligado al de prevención, y también al de diligencia debida, es el principio de precaución. Pueden encontrarse antecedentes jurídicos de este principio en varias instancias internacionales de las últimas décadas, pero es en la Declaración de Río del año 1992, cuando realmente queda cristalizado como principio del Derecho Internacional.<sup>462</sup> Allí, se establece que:

---

<sup>459</sup> ONU: A/CN.4/L.601, 2001. art. 3

<sup>460</sup> ONU: A/RES/69/283, 2015.

<sup>461</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011.

<sup>462</sup> L. PUSCHEL y O. URRUTIA, 2011. *op. cit.* p. 6

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”<sup>463</sup>

Sin embargo, existe debate en el seno internacional sobre el alcance y la relevancia de este principio aunque desde los años 1990s se acepta como parte del Derecho Consuetudinario Internacional.<sup>464</sup> En el fallo de la CIJ en el asunto de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay, la opinión disidente del Magistrado Vinuesa manifestó que el principio de precaución “[...] se sitúa indiscutiblemente en el núcleo del derecho del medio ambiente, en mi opinión, el principio de precaución no es una abstracción, ni un componente teórico de un derecho emergente deseable, sino una norma del Derecho Internacional general positivo.”<sup>465</sup> Sin embargo, la Corte aún no ha reconocido el principio como un derecho establecido en el Derecho Internacional.<sup>466</sup>

## **8. Los nuevos instrumentos en formación relativos a la protección de personas en caso de desastre**

En los últimos años se ha generado un renovado interés por el Derecho relativo a los Desastres. Muchas iniciativas académicas así como instrumentos jurídicos en formación han convertido a esta rama del Derecho Internacional es una de las más dinámicas y relevantes. Son muchos también los avances desde los Estados, acuerdos bilaterales y regionales así como políticas desarrolladas por organizaciones internacionales. Aunque es preciso hacer mención específica a dos

---

<sup>463</sup> Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992.

<sup>464</sup> CDI: A/CN.4/662, 2013. párr. 69

<sup>465</sup> Corte Internacional de Justicia (CIJ), “Plantas de celulosa sobre el Río Uruguay”, (Argentina v. Uruguay), Sentencia, 2010.

<sup>466</sup> Ibid.

de estas iniciativas, que han tomado un protagonismo singular por su relevancia en la comunidad internacional. Por un lado, el Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres (IDRL) liderado por la FICR, que junto a las directivas y resoluciones de los actores humanitarios de la ONU conforma un instrumento de *soft-law* de gran relevancia e impacto en las operaciones sobre el terreno; y por otro, como analizaremos en el próximo Capítulo, el trabajo de la CDI sobre la protección de las víctimas en situaciones de desastre que constituye una iniciativa con un alcance más convencional.

### **8.1 El Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres (IDRL)**

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha comenzado en los últimos años un programa sumamente clave en cuanto al Derecho relativo a los Desastres. Su aporte ha sido fundamental, no solo porque a través de sus investigaciones se han puesto de manifiesto lagunas jurídicas, desafíos operativos y áreas en las que era necesaria una regulación mayor, sino también porque a través de este programa se han generado herramientas concretas para que los Estados puedan optimizar sus sistemas legales en relación a los desastres, y como consecuencia de este proceso, se ha generado un cuerpo significativo de conocimiento, recursos y lecciones aprendidas sobre este tema.

El programa tiene su origen en una serie de falencias observadas en la gestión internacional de las actividades de socorro. Como sostiene la FICR:

“La excesiva regulación en algunos ámbitos provoca atascos burocráticos innecesarios que retardan el ingreso y la distribución del socorro en el país, mientras que la deficiente regulación en otras esferas permite la baja calidad en productos y servicios y esfuerzos descoordinados. Estos problemas se ven agravados por el

creciente número y la diversidad de actores internacionales que buscan proveer asistencia a raíz de desastres de gran envergadura. Los gobiernos que carecen de adecuada preparación se ven aquejados por innumerables contratiempos administrativos y políticos, mientras que los proveedores de asistencia se ven frustrados ante retrasos innecesarios y costos innecesariamente más elevados. Sin embargo, las principales víctimas de esta situación son las familias cuyas vidas se han visto trastornadas por un grave desastre y que necesitan apoyo inmediato y eficiente.”<sup>467</sup>

En este contexto, el Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres (IDRL)<sup>468</sup> fue creado en el año 2001 por una resolución<sup>469</sup> del Consejo de Delegados de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, con el objeto de investigar como los marcos legales pueden contribuir a facilitar la asistencia internacional en caso de desastres, en particular las operaciones internacionales de socorro, y sobre todo asegurar una protección adecuada para las víctimas de los mismos.

En el año 2003, en la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que reúne a todos los Estados partes en las Convenciones de Ginebra y los distintos sectores del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se reconoció la importancia del Programa de IDRL y se hizo un llamado a la Federación para trabajar en manera colaborativa con sus socios para desarrollar una serie de “Directrices de uso práctico en las actividades internacionales de respuesta a desastres.”<sup>470</sup>

De acuerdo a esta disposición, durante los años 2006 y 2007, la Federación y sus socios organizaron una serie de foros regionales, consultas y debates, que resultaron

---

<sup>467</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011. p. 5

<sup>468</sup> Recientemente ha sido renombrado como: Programa de Derecho relativo a los Desastres

<sup>469</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011. p. 6

<sup>470</sup> De la Sección de Derecho relativo a los Desastres del sitio web de la FICR, <https://www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-relativo-a-los-desastres/programa-internacional-de-leyes-normas-y-principios-para-la-respuesta-a-desastres-idrl/> (fecha de último acceso: junio 2016)

en el desarrollo de las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, más conocidas como las Directrices IDRL. En total, más de 140 Estados, 140 Sociedades Nacionales de Cruz Roja y Media Luna Roja y 40 organizaciones internacionales, ONG y redes de ONG participaron en estos foros y, de una u otra manera, en la concepción y el desarrollo de las Directrices.

En noviembre del 2007, los participantes en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna adoptaron unánimemente las Directrices IDRL, que fueron definidas como:

“[...] un juego de recomendaciones a los gobiernos sobre como preparar sus leyes y planes de desastres para los problemas reguladores comunes en las operaciones de socorro internacional a desastres. Aconsejan sobre los estándares de calidad mínimos en los que deben insistir en cuanto a la asistencia humanitaria así como las clases de facilidades legales que los proveedores de ayuda necesitan para poder hacer su trabajo efectivamente.”<sup>471</sup>

### **8.1.1 Las Directrices**

El propósito de las Directrices es ofrecer a los Estados un instrumento que les permita analizar su legislación correspondiente y llenar vacíos normativos en caso de que fuera necesario.<sup>472</sup> Como se establece en las mismas Directrices, no se trata de un instrumento de carácter vinculante. “Aunque se abriga la esperanza de que los Estados se sirvan de ellas para reforzar su propia legislación, políticas y/o procedimientos relacionados con la respuesta internacional en casos de desastre, según proceda, las Directrices no afectan directamente a los derechos u

---

<sup>471</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011. p. 6

<sup>472</sup> S. HAUMER, “El Derecho relativo a los Desastres”, *Revista Migraciones Forzadas*, No. 45, Oxford, 2014. p. 73

obligaciones que puedan existir conforme al derecho nacional [...].”<sup>473</sup>

Las Directrices están divididas en 5 apartados y una introducción en la que se esclarecen cuestiones relativas al alcance y ámbito de aplicación del documento. A continuación realizaremos un estudio más detallado de las distintas secciones.

#### **8.1.1.1 Objeto y alcance**

En el primer apartado de las Directrices se hace referencia al carácter no vinculante de las mismas. También se delimita el ámbito de aplicación de las mismas. En las notas relativas a las Directrices, se profundiza algo más en esta cuestión estableciendo que: “Por cuanto las presentes Directrices no tienen por objeto ser vinculantes, en el texto del documento se utilizan las formas verbales debiera o debería, en lugar de un verbo más preceptivo, si bien muchas de las disposiciones reiteran elementos del Derecho Internacional vinculante en vigor. En consecuencia, no se ha de interpretar que las Directrices modifican en modo alguno las disposiciones del Derecho Internacional vigente.”<sup>474</sup> Y en particular se hace referencia a los siguientes elementos jurídicos:

- “el derecho internacional humanitario, el derecho internacional sobre los derechos humanos y el derecho internacional sobre los refugiados;
- la personalidad jurídica y el estatuto de los Estados, las organizaciones intergubernamentales, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR);
- el derecho internacional relacionado con los privilegios e inmunidades; los Estatutos y reglamentos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de

---

<sup>473</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011, p. 13

<sup>474</sup> FICR, *Notas relativas al Borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, FICR, 2007, p. 5

la Media Luna Roja (Movimiento) y los acuerdos jurídicos en vigor entre los componentes del Movimiento y los Estados; y los acuerdos en vigor entre los Estados o entre los Estados y los actores que prestan asistencia.”<sup>475</sup>

De esta manera, se establece que este instrumento ha sido pensado para situaciones de desastre en tiempos de paz, delimitando una posible duplicación con el Derecho Humanitario. Como se aclara en las notas al documento, se ha considerado fundamental que en la elaboración de regulaciones o normas en materia de respuesta en casos de desastre no se generen contradicciones o dudas con la plena aplicación del DIH. Esta premisa es importante porque el socorro en caso de desastres que ocurren en situaciones de conflictos armados se encuentran abarcados por disposiciones del Derecho Humanitario Internacional, y porque las situaciones de desastre son política y operacionalmente distintas de los conflictos armados.<sup>476</sup> Por eso, es que pone el énfasis en la necesidad de un desarrollo separado del contexto de los conflictos armados.

#### **8.1.1.2 Responsabilidades básicas**

En la segunda sección, se hace referencia principalmente a las responsabilidades básicas de los Estados afectados y de aquellos actores que prestan asistencia. En cuanto a la responsabilidad de los Estados afectados se identifican 3 tipos de aspectos fundamentales:

- La responsabilidad primaria de los Estados afectados de asegurar la reducción del riesgo, el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial en su territorio.
  
- La responsabilidad de recabar asistencia internacional y/o regional para

---

<sup>475</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011. p.15

<sup>476</sup> FICR, *Notas relativas ...*, 2007. p. 7



subvenir a las necesidades de los damnificados cuando el Estado afectado determine que una situación de desastre rebasa la capacidad nacional.

- Los Estados afectados tienen el derecho soberano de coordinar, reglamentar y supervisar el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación suministrados por los actores que prestan asistencia en su territorio.<sup>477</sup>

Estos tres ámbitos de responsabilidad están sustentados principalmente en las disposiciones del Marco de Acción de Hyogo de 2005 y la resolución de la Asamblea General de la ONU 46/182. En ambos documentos, ya se establecen menciones en cuanto a los pedidos externos de ayuda cuando las capacidades locales han sido rebasadas por una situación de desastre, o en cuanto al derecho soberano de los Estados Afectados de controlar las operaciones de socorro de todos los actores que actúan en su territorio.<sup>478</sup>

En cuanto a la responsabilidad de los actores que prestan asistencia:

En primer término, se establece que “[...] los actores que prestan asistencia y su personal deberían en todo momento observar el derecho nacional del Estado afectado y el Derecho Internacional aplicable, coordinar su acción con las autoridades nacionales y respetar la dignidad humana de los damnificados por un desastre.”<sup>479</sup>

En segunda instancia, se hace referencia a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, que deberían guiar las labores de los actores que prestan asistencia ya que existe un reconocimiento general de que los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad son los pilares centrales de la acción humanitaria.<sup>480</sup>

---

<sup>477</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011. p. 16

<sup>478</sup> FICR, *Notas relativas ...*, 2007.p. 17

<sup>479</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011. p. 15

<sup>480</sup> FICR, *Notas relativas ...*, 2007. p. 19

Luego, se hace referencia a una serie de responsabilidades más específicas que aplican a todo el conjunto de organizaciones que prestan asistencia como, por ejemplo, que la ayuda se determine en función de las necesidades de los damnificados, que no exista discriminación en la asistencia a las víctimas y que las actividades de socorros respeten y tomen en cuentas las costumbres locales.<sup>481</sup>

### **8.1.1.3 Alertas tempranas y preparación**

Las Directrices hacen referencia específica a 3 cuestiones que se encuentran enfocadas en la fase previas a los desastres. En primer término, se hace hincapié en las alertas tempranas y la importancia del intercambio de información en situación de desastre:

“A fin de reducir al mínimo las repercusiones transfronterizas y elevar al máximo la eficacia de la asistencia internacional que pueda necesitarse, todos los Estados deberían instituir procedimientos para facilitar el intercambio expeditivo de información sobre desastres, incluidos los peligros emergentes que presumiblemente puedan causar desastres, con otros Estados y organizaciones humanitarias que prestan asistencia, según corresponda, incluido el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas.”

En otra sección de las Directrices, se establece que los Estados “[...] deberían adoptar regímenes jurídicos, normativos e institucionales y modalidades de planificación en materia de prevención, mitigación, preparación para desastres, socorro y recuperación que tengan plenamente en cuenta la función auxiliar de las Sociedades Nacionales, hagan participar a la sociedad civil del país y habiliten a las comunidades para contribuir a su propia seguridad y resiliencia.”<sup>482</sup>

---

<sup>481</sup> Se puede ver la lista completa en la propias *Directrices* en FICR, *Introducción a las...*, 2011. p. 16

<sup>482</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011. p. 17

Esto es considerado como un paso preliminar y fundamental para asegurar la preparación ante desastres. También se hace referencia a que el régimen jurídico e institucional sea de carácter integral y se ocupe de regular todos los aspectos de las tareas de socorro. Así lo recomiendan varios documentos internacionales en vigor, incluido el Marco de Acción y el Plan de Acción de Hyogo, que concretamente instan a la elaboración de esos regímenes respecto no solo del socorro en casos de desastres sino también de la reducción del riesgo.<sup>483</sup>

Por último, se hace referencia a la necesidad de que la comunidad internacional apoye a los Estados que no cuenten con la capacidad adecuada, en la aplicación de las leyes sobre respuesta en casos de desastre. Aquí no solamente se incluye a otros Estados que puedan ofrecer este apoyo, sino que, por ejemplo, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna, en su calidad de auxiliares de los poderes públicos en asuntos humanitarios, pueden desempeñar un papel importante.

484

#### **8.1.1.4 Iniciación y terminación de las operaciones**

El inicio y culminación de las operaciones de socorro y protección son un tema de gran relevancia y complejidad en el ámbito internacional que será estudiado en profundidad en el Capítulo III, cuando analicemos esta cuestión en el contexto del Proyecto de la CDI sobre la protección de las personas en caso de desastre. Pero se plantea asimismo dentro de las Directrices de la siguiente manera:

“El socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial deberían iniciarse solamente con el consentimiento del Estado afectado y, en principio, sobre la base de un llamamiento. El Estado afectado debería decidir en forma oportuna si ha de solicitar o no socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación

---

<sup>483</sup> FICR, *Notas relativas ...*, 2007. p. 26

<sup>484</sup> Ibid. p. 27

inicial y comunicar prontamente su decisión.”<sup>485</sup>

En este caso, el enfoque dentro de las Directrices tiene un carácter más operativo y no tanto de principio. No intenta sugerir que la asistencia internacional se debe aceptar automáticamente, sino que deberían instituirse sistemas para una evaluación y decisiones rápidas a fin de realzar la eficacia de la asistencia internacional cuando se la necesite.<sup>486</sup>

Se hace hincapié, en la importancia de que tanto los pedidos como los ofrecimientos de asistencia sean lo más específicos posible; incluso solicitando a los Estados afectados que indiquen los artículos y servicios que no se necesitan, a fin de evitar que se suministren artículos y servicios innecesarios.<sup>487</sup> Esto se repite frecuentemente en emergencias donde la ayuda duplica bienes y servicios ya cubiertos por las autoridades locales, dejando vacíos en otros ámbitos.

Por último, se solicita a los Estados que pongan a disposición de los actores externos, en forma clara, la normativa vigente en el Estado respecto de cuestiones relacionadas al socorro, como por ejemplo el ingreso de personal extranjero, traslados, entre otras cuestiones. En las notas a las Directrices se profundiza aún más esta idea, “[...] por ser el experto más cualificado respecto de su propio ordenamiento jurídico, el Estado afectado debería tomar medidas para velar por que la normativa más pertinente se comunique a los Estados y organizaciones humanitarias que prestan asistencia al principio mismo de las operaciones.”<sup>488</sup>

En cuanto a la terminación de la asistencia prestada, se hace hincapié en la necesidad de una comunicación efectiva entre las partes, y se motiva a las partes a realizar consultas entre sí, en particular pensando en el impacto que dichas decisiones tendrán en las personas afectadas:

---

<sup>485</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011.

<sup>486</sup> FICR, *Notas relativas ...*, 2007. p. 26

<sup>487</sup> Ibid. p. 30

<sup>488</sup> Ibid. p. 31

“Cuando desee terminar el socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial, el Estado afectado o el actor que presta asistencia debería cursar una notificación apropiada. Una vez realizada la notificación, el Estado afectado y el actor que preste la asistencia deberían celebrar consultas entre sí, teniendo presentes las repercusiones de esa terminación puede ocasionar en las comunidades afectadas por un desastre.”<sup>489</sup>

#### **8.1.1.5 Las facilidades jurídicas**

Existe un apartado específico en las Directrices donde se hace referencia a la elegibilidad de los actores que prestan asistencia para acceder a una serie de facilidades jurídicas que los Estados receptores de ayuda podrían ofrecer. En esta sección se hace mención específica a las condiciones de elegibilidad de los Estados, de los organismos internacionales y de otros actores no tradicionales que participan en el mundo humanitario como -por ejemplo- las organizaciones provenientes del sector privado.<sup>490</sup>

Y luego, se enuncian las facilidades jurídicas mínimas que los Estados y las organizaciones que prestan asistencia necesitan, en general, para que la asistencia internacional sea oportuna y eficiente. Al mismo tiempo se recomienda que los Estados concedan estas facilidades jurídicas descritas a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia y que han resultado elegibles.<sup>491</sup> Las Directrices hacen un llamado a otorgar facilidades en materia de:

- “a) Visas y trámites de aduanas expeditos para el personal y bienes para prestar la ayuda de socorro.
- b) Facilitación del transporte de socorro.

---

<sup>489</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011. p. 20

<sup>490</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011. p. 20

<sup>491</sup> FICR, *Notas relativas ...*, 2007. p. 32

- c) Exención de impuestos, deberes y cargos sobre las actividades de socorro.
- d) Medios simplificados para las organizaciones humanitarias en la adquisición de personería temporal que les permita actuar legalmente en el Estado afectado.”<sup>492</sup>

También se establece en la redacción que “[...] queda entendido que la concesión de esas facilidades estará subordinada a los intereses de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y ambiental y la moral pública del Estado afectado y de los Estados de origen y de tránsito.”<sup>493</sup>

Las disposiciones establecidas en las Directrices han sido utilizadas por muchos Estados para adaptar su normativa en estas cuestiones. Asimismo, en el contexto de este programa se ha desarrollado una ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.<sup>494</sup> El objeto de esta ley modelo fue ayudar a los Estados en la incorporación de las recomendaciones de las Directrices IDRL en su legislación nacional. Asimismo, la FICR alentó a los Estados a revisar su legislación nacional a fin de evaluar si se tratan adecuadamente una serie de cuestiones que se enumeran en relación con la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario y las barreras reglamentarias a la vivienda después de desastres naturales.

Por último, las Directrices también han sido una importante fuente de inspiración para la labor de la Comisión de Derecho Internacional, que analizamos en el Capítulo III. En los informes preparados por el Relator Especial de la CDI sobre este tema,<sup>495</sup> se cita frecuentemente las Directrices IDRL y/o la investigación

---

<sup>492</sup> FICR, *Insumos del Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres de la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para la Declaración de la VI Cumbre de las Américas*. 14-15 Abril 2012, FICR, Cartagena, 2012.

<sup>493</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011. p. 21

<sup>494</sup> FICR, *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. FICR, 2010.

<sup>495</sup> Estudiamos todos estos documentos en el Capítulo III de este trabajo.

realizada por la FICR sobre el derecho aplicable en las acciones internacionales en casos de desastre.

La FICR ha participado activamente del Proyecto de la CDI sobre este tema, a través de sus comentarios a los temas en debate y artículos propuestos, así como su representación en la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicados a los informes presentados por la Comisión de Derecho Internacional. Hasta la actualidad, la FICR ha presentado 6 informes a la CDI, ofreciendo sus comentarios sobre los distintos ámbitos de su Proyecto de artículos.<sup>496</sup> Muchos de los temas tratados en las Directrices e investigados por el Programa de Derecho relativo a los Desastres de la FICR son retomados por el trabajo de la CDI, aunque desde una perspectiva más global o desde la perspectiva de la cooperación internacional.

## **9. La interacción de marcos jurídicos y fuentes en el Derecho relativo a los Desastres**

El Derecho relativo a los Desastres se sustenta, como hemos analizado en este Capítulo, en varias ramas existentes del Derecho Internacional a los efectos de generar un marco jurídico adecuado y exhaustivo para la protección de las personas en casos de desastre. Esta incipiente rama del Derecho Internacional podría definirse como un laboratorio jurídico donde coexisten normas consuetudinarias, principios generales del Derecho, tratados, acuerdos bilaterales y varios instrumentos de *soft law* provenientes de las distintas ramas del Derecho (Derecho de los Derechos Humanos, Derecho Humanitario, Derecho Ambiental, etc.), con el objeto de encontrar una fórmula que permita una protección integral a las víctimas de los desastres.<sup>497</sup> Como analizamos con mayor detalle en las conclusiones de este

---

<sup>496</sup> Aquí pueden verse todas las declaraciones de la FICR con respecto al trabajo de la CDI sobre protección de personas en caso de desastre. <http://www.ifrc.org/what-we-do/disaster-law/research-tools-and-publications/the-ilc-and-disasters/> (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>497</sup> A. DE GUTTRY, M. GESTRI y G. VENTURINI, 2012. *op. cit.* p. 55

trabajo, en la interacción de todos estos marcos e instrumentos jurídicos, es donde se encuentra la clave del Derecho relativo a los Desastres.

Desde el punto de vista del Derecho Consuetudinario, aún se debate si existen normas específicas sobre la protección en casos de desastres que sean de esta naturaleza. De acuerdo con el Relator Especial de la CDI en temas de desastres, “[...] no debería excluirse la posibilidad de que existan normas consuetudinarias que resulten aplicables”<sup>498</sup> y que sean específicas a la asistencia de las víctimas de desastres. Aunque de los estudios técnicos de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja sobre la legislación existente en materia de respuesta a desastre y que es el recurso más exhaustivo y actualizado sobre la materia, no se desprende la existencia de un sistema de leyes, normas y principios consuetudinarios de ese tipo que puedan aplicarse a estas situaciones.<sup>499</sup>

Sin embargo, desde otros sectores doctrinarios se sostiene que tanto el derecho de las víctimas de desastres a recibir asistencia humanitaria así como el derecho a brindar asistencia por parte de cualquier persona tienen su fundamento en prácticas cristalizadas en el sistema internacional.<sup>500</sup> Muchas de estas prácticas se encuentran documentadas en diversos textos de *soft law*, como por ejemplo, el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastres del Movimiento de la Cruz Roja, donde se establece que: “El derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país.”<sup>501</sup> También pueden observarse en la práctica una serie de conductas y acciones, no solo de los Estados sino también de otros actores de la comunidad humanitaria como los órganos de la ONU, las ONGs, etc., en este sentido. Por ejemplo, en el borrador de Proyecto para la Convención de Asistencia Humanitaria propuesta por la ONU en 1984 que establece que: “[...] La comunidad internacional

---

<sup>498</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 42

<sup>499</sup> M. HOFFMAN, “What is the scope of international disaster response law?” *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, pp. 13-20, IFRC, 2003. p. 18

<sup>500</sup> R. HARDCASTLE y A. CHUA, 1999. *op. cit.*

<sup>501</sup> CICR *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales*, CICR, 1995.



ha prestado asistencia de manera voluntaria en casos concretos de desastre, y sigue prestándola cuando es necesario.”<sup>502</sup> Con estos antecedentes, podría cobrar fuerza el argumento que, en principio, el derecho a la asistencia humanitaria podría formar parte del Derecho Consuetudinario.

De acuerdo con el Estatuto de la CIJ, de conformidad con la doctrina clásica del Derecho Internacional Consuetudinario, para que un derecho sea obligatorio para un Estado debe existir una aplicación estatal extendida y uniforme como para demostrar que se trata de una norma u obligación jurídica comúnmente reconocida.<sup>503</sup> Aunque existen matices a este concepto desde otros ámbitos de la doctrina. Como sostiene HARDCASTLE y CHUA, por ejemplo, “[...] aunque suele decirse que el Derecho Internacional Consuetudinario tiene sus orígenes en la práctica del Estado, se ha ido cristalizando una visión más moderna del derecho consuetudinario: se reconoce que la capacidad de crear costumbres no se limita a los Estados, sino que se extiende a las organizaciones internacionales y a determinadas organizaciones no gubernamentales que tienen un impacto claro y mensurable en los asuntos internacionales.”<sup>504</sup> Esta idea puede abrir la puerta a la identificación de normas de Derecho Consuetudinario en materia de desastres, ya que son las ONGs y organismos internacionales los que junto a los Estados, son los que llevan a cabo las tareas de asistencia y cooperación internacional en estas situaciones.

Pero como hemos visto a lo largo de este Capítulo, el Derecho relativo a los Desastres se sustenta en varias ramas del Derecho Internacional que, a su vez, se nutren de normas consuetudinarias y convencionales, instrumentos de *soft law* y principios generales.<sup>505</sup> Con esto, podemos concluir que en principio, existe una relación entre el Derecho Consuetudinario y la protección de las personas afectadas por desastres, de modo indirecto, a través de otras ramas del Derecho Internacional.

---

<sup>502</sup> ONU: A/39/267/Add.2, párr. 2

<sup>503</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, A/CONF.183/9, 1998. Art. 38 párr. 1B

<sup>504</sup> R. HARDCASTLE y A. CHUA, 1999. *op. cit.*

<sup>505</sup> A. DE GUTTRY, M. GESTRI y G. VENTURINI, 2012. *op. cit.* p. 55

El Derecho relativo a los Desastres está constituido fundamentalmente por acuerdos bilaterales, multilaterales, y un gran número de instrumentos de *soft law* que son los que traen a este campo específico, los acuerdos y los principios del Derecho de un modo práctico u operativo.<sup>506</sup> Hay varios acuerdos pertinentes que se han adoptado en los planos regional y subregional, principalmente en América Latina, Asia y Europa.<sup>507</sup> Existen una gran cantidad de acuerdos bilaterales entre Estados, y “[...] casi todos los países del mundo tienen leyes que regulan las situaciones de calamidad o ciertos aspectos de ellas. Aunque algunos Estados han aprobado legislación relacionada específicamente al tema de los desastres en ámbitos como la reducción de riesgos, la prestación de asistencia y la protección civil.”<sup>508</sup>

Los instrumentos de *soft law*, en particular la resoluciones de la Asamblea General de la ONU en materia de asistencia en situaciones de desastre, reconociendo la responsabilidad de los Estados de proteger a las víctimas de los mismas, resultan fundamentales. En estas resoluciones, podemos observar como coexisten los principios generales del Derecho Internacional como la soberanía territorial o el consentimiento a la ayuda externa, con otras normas consuetudinarias y principios, así como disposiciones operacionales específicas en materia de desastres.<sup>509</sup>

Como hacíamos mención al inicio de este Capítulo, pueden encontrarse referencias a la protección en desastres en dos tratados universales pero solamente en cuestiones específicas y operacionales. No existen, tratados universales que regulen todos los aspectos relevantes de la protección de las personas en caso de desastre. El Derecho relativo a los Desastres necesita apelar a varias áreas y fuentes del Derecho Internacional para poder generar un marco jurídico que sirva como base para una protección integral de las personas afectadas por desastres.

Esta interacción entre ramas del Derecho Internacional, y asimismo, interconexión entre las distintas fuentes del Derecho, genera algunos desafíos a la hora de definir

---

<sup>506</sup> A. DE GUTTRY, M. GESTRI y G. VENTURINI, 2012. *op. cit.* p. 62

<sup>507</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 34

<sup>508</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 36

<sup>509</sup> A. DE GUTTRY, M. GESTRI y G. VENTURINI, 2012. *op. cit.* p. 55

con precisión a esta incipiente rama del Derecho Internacional. Sobre todo, si añadimos a esto la complejidad y multiplicidad de actores involucrados en el proceso de protección y la disparidad de las situaciones que pueden considerarse como desastres. Por un lado, en cuanto a protección de las personas durante o después de un desastre, los principios del Derecho de los Derechos Humanos, el Derecho Humanitario o el Derecho de los Refugiados/Migrantes resultan fundamentales. Por otro, los principios de prevención y precaución del Derecho Ambiental junto a la serie de documentos, acuerdos y legislación nacional existente en materia de reducción de riesgos, resultan claves para la protección de las personas en las fases previas a la ocurrencia de un desastre y en apoyo a las labores de preparación. En cuanto a los actores que llevan a cabo tareas de asistencia, los códigos de conducta de ONGs y memorandos de entendimiento entre Estados y organizaciones humanitarias han tomado gran relevancia en los últimos años porque sirven como ordenadores de ciertas actividades que no cuentan con otro tipo de regulación.

Y como hemos visto en la última sección de este Capítulo, el Proyecto de la FICR sobre Derecho relativo a los Desastres ha cobrado una gran relevancia en cuanto a sistematizar los recursos, marcos normativos, lecciones aprendidas y capacitación a Estados sobre esta materia. Esta iniciativa se ha convertido en el programa de referencia principal en cuanto al desarrollo de legislación nacional, investigación, así como para cuestiones logísticas y operativas que surgen en el contexto de la respuesta a desastres.

Pero la idea de un marco global, vinculante y universal que permita regular los aspectos más importantes de la cooperación internacional en casos de desastre sigue vigente. Principalmente debido a los vacíos jurídicos existentes en la materia, y la necesidad de un ordenamiento global vinculante que sirva como marco de referencia para sistematizar otros instrumentos de *soft law* que regulan temas específicos de la gestión de desastres o las interacciones entre los distintos marcos jurídicos que son relevantes en esta materia. A través del Proyecto de la CDI sobre protección de personas en casos de desastre que analizaremos en el próximo Capítulo, se abre la puerta a dicha posibilidad.

### **Capítulo III - Trabajos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre la protección de las víctimas de desastres: el Proyecto de artículos sobre la protección de personas en caso de desastre de junio 2016**

#### **1. Introducción**

Ante la inexistencia de un marco jurídico codificado y vinculante que abarque en su totalidad los temas relativos al socorro a las víctimas de los desastres naturales, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de la ONU, comenzó a trabajar en el tema de la protección de las víctimas en casos de desastres naturales en el año 2006, en un ante-proyecto que llevaba por título “Derecho relativo al socorro internacional en casos de desastre.”<sup>510</sup>

En el año 2007, si bien algunos miembros de la CDI cuestionaban la necesidad de un proyecto de codificación sobre este tema,<sup>511</sup> surgió un amplio apoyo en el seno de la CDI sobre la puesta en marcha de este Proyecto y se nombró a un Relator Especial que comenzó a debatir con los principales actores humanitarios los temas que deberían tomar en consideración. Como resultado, el Relator realizó un informe preliminar,<sup>512</sup> donde se definen los temas a tratar, los principios que rigen las actividades de socorro y donde se esboza una reseña de los antecedentes jurídicos sobre la materia. En un principio, no estaba claro si la Comisión iba a asumir el

---

<sup>510</sup> CDI: A/61/10, 2006. párr. 261

<sup>511</sup> Intervención de Portugal (ONU: A/C.6/62/SR.19, párr. 77), El Sr. Serradas Tavares (Portugal) dice que Portugal prevé que al final del quinquenio la Comisión pueda completar su labor sobre algunos de los temas en curso, lo que incluye las reservas a los tratados. Celebra la inclusión en el programa de trabajo del tema de la inmunidad de la jurisdicción penal extranjera de los funcionarios del Estado. Portugal sigue teniendo dudas de que los temas relativos a la protección de las personas en casos de desastre y la cláusula de la nación más favorecida se presten para la codificación o el desarrollo progresivo del Derecho Internacional. Otros temas de gran importancia para la consolidación del Derecho Internacional son la fragmentación del Derecho Internacional y el tema del *jus cogens*.

<sup>512</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008.

riesgo de tratar los grandes temas de la ayuda humanitaria, como la obligación de los Estados afectados a aceptar la ayuda internacional,<sup>513</sup> o si el trabajo se orientaría principalmente a cuestiones logísticas como facilitación de visados, acuerdos de aduana para bienes humanitarios, etc. Sin embargo, el trabajo de la CDI ha ido evolucionado y se ha llegado a un Proyecto de artículos aprobados hasta el momento en segunda lectura por la CDI, que ha sido remitido a la Asamblea General para su consideración y que contiene disposiciones sobre los grandes temas relacionados al socorro en situaciones de desastres, como el consentimiento a la ayuda internacional, el deber de proteger y de ofrecer ayuda, entre otras cuestiones clave.

De acuerdo al procedimiento habitual en la CDI, el Relator Especial una vez nombrado en su cargo tomó la decisión de “[...] establecer contactos preliminares con representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas, como el Representante del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos, el Subsecretario General de Asuntos Humanitarios y Coordinador Adjunto del Socorro de Emergencia, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y altos funcionarios del Programa de leyes, normas y principios para la respuesta internacional en casos de desastre de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR).”<sup>514</sup>

También fueron organizadas una serie de consultas académicas sobre el tema. El Centro Lauterpacht de Derecho Internacional organizó una mesa redonda en la Universidad de Cambridge sobre el tema Protección de las personas en casos de desastre. La mesa redonda estuvo presidida por el Director del Centro, el Profesor James Crawford, que fue miembro y Relator Especial de la Comisión, y contó con 18 participantes, que contribuyeron al debate aportando conocimientos y experiencias de distinta índole en la materia.”<sup>515</sup> Asimismo, a partir del comienzo

---

<sup>513</sup> B. HEATH, 2011. *loc. cit.* p. 451

<sup>514</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 6

<sup>515</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 7

de los trabajos de la CDI, y sobre todo en los últimos años, se han publicado numerosos artículos sobre el tema y varios cursos y conferencias sobre Derecho Internacional de relevancia han incluido este tema en sus agendas.

Una de las primeras propuestas fue que la CDI elaborase un convenio marco sobre este tema.<sup>516</sup> Sin embargo, la Comisión, de acuerdo a su práctica habitual, consideró conveniente esperar a que finalizar las tareas de investigación y redacción sobre el tema antes de decidir la forma de recomendación a la Asamblea General para su Proyecto de artículos definitivos (normas modelos, principios, directrices, declaraciones, códigos, convención, etc.).<sup>517</sup>

## **2. Evolución del marco normativo y fuentes**

Los primeros trabajos publicados de la CDI sobre este tema, como se encuentra reflejado en el Informe Preliminar presentado por el Relator Especial,<sup>518</sup> se ocupan del contexto jurídico y ámbito de aplicación del Proyecto. Se realiza una investigación exhaustiva sobre el marco jurídico existente en la materia,<sup>519</sup> las fuentes, los instrumentos existentes, los vacíos jurídicos, principales desafíos y también las iniciativas que han cobrado relevancia en los últimos años.

En cuanto a las fuentes relacionadas al Derecho relativo a los Desastres que podrían ser de utilidad al Proyecto, el equipo de trabajo de la CDI ha destacado 3 fuentes principales que son relevantes para este tema: “[...] el Derecho Internacional Humanitario, las normas internacionales de Derechos Humanos y el Derecho Internacional relativo a los refugiados y los desplazados internos.”<sup>520</sup> Asimismo, en estos trabajos preliminares, se realiza un análisis de los instrumentos existentes en

---

<sup>516</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 34

<sup>517</sup> Esto ha sido el caso hasta el mes de Septiembre del año 2015 donde este trabajo ha sido redactado.

<sup>518</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008.

<sup>519</sup> Analizado exhaustivamente en el Capítulo II de este trabajo.

<sup>520</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 21, también analizado en detalle en el Capítulo II de este trabajo.

esta materia aunque pone de manifiesto que: “[...] a nivel multilateral no existe ningún instrumento amplio de carácter universal que discipline los aspectos generales de la protección de las personas en casos de desastre, hay varios instrumentos, tanto universales como regionales, que regulan aspectos específicos de dicha protección,”<sup>521</sup> como hemos mencionado en el Capítulo II de este trabajo.

También reconoce la CDI, que en los últimos años se han llevado a cabo una serie de iniciativas de gran relevancia en este ámbito, y que buscan brindar mayor eficacia a la asistencia de las víctimas de los desastres a través de marcos operativos y jurídicos. La Comisión enumera una serie de iniciativas recientes que han servido al desarrollo del marco jurídico que aplica en casos de desastres y que “[...] incluyen un importante número de resoluciones relativas a esta cuestión, que han sido aprobadas por la Asamblea General en los últimos períodos de sesiones en relación con temas diversos, pero relacionados entre sí, de su programa; la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en su sesión celebrada en la ciudad de Brujas (Bélgica) en 2003<sup>522</sup>, la Declaración de Hyogo, aprobada en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, de 2005, y la resolución por la que se respaldan las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobada por la 30a Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2007.”<sup>523</sup>

### **3. Ámbito de aplicación: artículos 1, 2 y 18**

En la fase preliminar de su trabajo, la Comisión comienza por definir la cuestión del alcance de tema, básicamente a través de 3 puntos: *ratione materiae*, *ratione*

---

<sup>521</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 31 Ver también apartados 3,4 5 y 8 del Capítulo II de este trabajo.

<sup>522</sup> IDI, *Resolución sobre asistencia humanitaria*, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, Sesión de Brujas, 2003.

<sup>523</sup> Ibid.

*personae y ratione temporis*;<sup>524</sup> para luego adentrarse con mayor profundidad en la definición y clasificación del término desastre.<sup>525</sup> Originalmente, se había desarrollado el ámbito de aplicación del Proyecto en los artículos 1, 2 y 21, pero en la segunda lectura se realizó un cambio en el orden de los mismos y la relación entre el Proyecto de artículos y el Derecho Humanitario Internacional, inicialmente descrito en el art. 21,<sup>526</sup> fue abordada en el art. 18.<sup>527</sup> A continuación vamos a analizar la redacción definitiva de estos artículos así como los principales debates que se dieron dentro de la Comisión sobre estos temas.

La redacción aprobada de los dos primeros artículos del Proyecto es la siguiente:

## **“Artículo 1**

### **Ámbito de aplicación**

El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en casos de desastre.

## **“Artículo 2**

### **Objeto**

El presente proyecto de artículos tiene por objeto facilitar una respuesta adecuada y efectiva a los desastres, y la reducción del riesgo de desastres, a fin de atender a las necesidades esenciales de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos.”<sup>528</sup>

En el artículo 1, la CDI define la orientación hacia la protección de las personas, cuyas vidas, bienestar y propiedades resulten afectados por los desastres, como

---

<sup>524</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 43

<sup>525</sup> Este tema será analizado en el apartado 2.3 del Capítulo III

<sup>526</sup> CDI: A/CN.4/L.831, 2014.

<sup>527</sup> CDI: Títulos y texto del preámbulo y los proyectos de artículo 1 a 18 del Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre aprobados, en segunda lectura, por el Comité de Redacción, A/CN.4/L.871, 2016.

<sup>528</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.



queda establecido en los comentarios de la Comisión sobre la redacción final.<sup>529</sup> Con el artículo 2 se complementa el delineamiento del ámbito de este Proyecto estableciendo que el objetivo es facilitar la respuesta adecuada y efectiva a los desastres, así como a la reducción del riesgo.

Uno de los debates que surgieron respecto de este artículo en la Comisión se centró sobre la última parte del artículo donde se hace mención a los derechos de las víctimas; en particular, respecto de si el Proyecto debería seguir un enfoque basado en los derechos o basado en necesidades. Ya en los trabajos preliminares queda documentado que la Comisión era consciente del debate abierto en la comunidad humanitaria sobre esta cuestión.<sup>530</sup> La opinión prevaleciente en la Comisión fue que los dos criterios no tienen por qué excluirse necesariamente entre sí, sino que era preferible considerarlos complementarios.<sup>531</sup> En su informe preliminar, el Relator Especial ha concluido que “[...] el trabajo sobre el tema puede emprenderse partiendo de un enfoque basado en los derechos que informe los mecanismos operacionales de protección.”<sup>532</sup>

Asimismo, el Relator Especial había planteado en su informe preliminar y sucesivos informes la necesidad de trabajar el concepto de obligaciones de los Estados desde dos ejes, por un lado, “[...] los derechos y obligaciones de los Estados entre sí para, en una etapa posterior, pasar a definir los derechos y obligaciones de los Estados en relación con las personas necesitadas de protección.”<sup>533</sup> Aunque esta idea no ha quedado reflejada en el Proyecto de artículos aprobado. En los comentarios de los artículos la CDI establece que: “[...] Si bien el proyecto de artículos se centra principalmente en los primeros (Estados), también contempla, aunque en términos generales, los derechos de las personas afectadas por desastres, de conformidad con

---

<sup>529</sup> CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, 62º período de sesiones, A/65/10, 2010.

p. 337

<sup>530</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. p. 4

<sup>531</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 61

<sup>532</sup> Ibid. párr. 62

<sup>533</sup> CDI: A/CN.4/615, 2009. párr. 27

lo establecido en Derecho Internacional.”<sup>534</sup> De modo que, en líneas generales, ambos han sido identificados como relevantes al Proyecto.

En cuanto al ámbito de aplicación *ratione personae*, el Proyecto se centra en las personas físicas afectadas por las catástrofes, aunque se tienen fundamentalmente en cuenta las actividades de los Estados y las organizaciones internacionales y de otras entidades que gozan de competencia jurídica internacional específica en la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre.<sup>535</sup> Si bien no se hace mención específica a las organizaciones no gubernamentales (ONGs), que juegan un papel preponderante en el escenario internacional de la ayuda humanitaria, se incluyen referencias a las actividades de la sociedad civil. Es un Proyecto enfocado principalmente en los Estados y las organizaciones internacionales y en otras entidades que gozan de competencia jurídica internacional específica en la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre.<sup>536</sup>

Esto ha generado críticas desde la comunidad humanitaria al trabajo de la CDI, catalogándolo de ser demasiado funcional a la estructura de la ONU, y dejando de lado la atención que las ONGs, especialmente aquéllas provenientes de las comunidades afectadas, merecen en un Proyecto de esta naturaleza. Si bien se contemplan las actividades de las organizaciones no gubernamentales nacionales y otros agentes privados, se las contempla de un modo secundario.<sup>537</sup> Se argumenta que debería haber sido puesto de manifiesto que la mayoría de las víctimas de los desastres en los días sucesivos a una catástrofe, son protegidas por estas ONGs locales o nacionales, antes de que la ayuda humanitaria internacional se despliegue en el terreno.<sup>538</sup> La Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha sido muy crítica del trabajo de la Comisión en este sentido, argumentando que la no inclusión o debida atención a las organizaciones de la sociedad civil en el Proyecto de artículos, podría implicar que éstas busquen regular sus actividades en

---

<sup>534</sup> CDI: A/65/10, 2010. p. 337

<sup>535</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 35

<sup>536</sup> CDI: A/65/10, 2010. p. 337

<sup>537</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 35

<sup>538</sup> E. FERRIS, 2009. *op. cit.*

otros marcos normativos.<sup>539</sup>

En este punto, si bien analizaremos esta idea con mayor profundidad en las conclusiones de este trabajo, debemos poner de manifiesto que gran parte de las críticas al trabajo de la Comisión en este campo, tienen que ver justamente con la definición de los desastres y el ámbito de aplicación *ratione personae* sobre el que venimos de hacer referencia.

En cuanto a la temporalidad, la CDI también ha decidido limitar el alcance de su Proyecto. En los debates celebrados en el seno de la Comisión, varios delegados propusieron que la labor sobre el tema se limitase a la etapa del desastre propiamente dicho<sup>540</sup> y la fase inmediatamente posterior, dejando de lado la fase de prevención o reducción de riesgos, ya que esta abarca una serie de actividades reguladas de alguna manera por el Marco de Acción de Hyogo,<sup>541</sup> que exhorta a los Estados partes a:

- “a) velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación;
- b) identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana;
- c) utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel
- d) reducir los factores de riesgo subyacentes; y
- e) fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz todo nivel.”<sup>542</sup>

La opinión del Relator Especial era, en un principio, que sería demasiado ambicioso incluir estas labores de reducción de riesgos en el Proyecto de la CDI aunque a medida que avanzó en su trabajo, su postura se fue modificando.<sup>543</sup> La redacción en

---

<sup>539</sup> FICR, *Written comments to the International law Commission on the draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, FICR, 2016. p. 3

<sup>540</sup> CDI: A/CN.4/615, 2009. párr. 29

<sup>541</sup> ONU: A/CONF.206/6, 2004, párr. 14

<sup>542</sup> ONU: A/CONF.206/6, 2004, párr. 14

<sup>543</sup> CDI: A/CN.4/615, 2009. párr. 29

primera lectura del Proyecto de artículos utilizaba la fórmula “en casos de desastre”<sup>544</sup> para hacer explícito este razonamiento en cuanto a la temporalidad, definiendo el ámbito de aplicación *ratione temporis* principalmente en la respuesta inmediata tras el desastre y la fase de recuperación, incluida la fase de reconstrucción después del desastre.

No obstante, se pudo llegar al acuerdo general en los comentarios de que el Proyecto de artículos debería abarcar también, cuando fuera oportuno, la fase previa al desastre en lo relativo a la reducción de los riesgos de desastre y las actividades de prevención y mitigación de desastres.”<sup>545</sup> Ya en segunda lectura, se agregó la referencia explícita a la reducción del riesgo en el art. 2. También, como observaremos cuando analicemos el art. 9 de este Proyecto de artículos,<sup>546</sup> la reducción del riesgo de desastres se cristalizó como un elemento central del Proyecto, y el principio jurídico de prevención, uno de los más desarrollados por la Comisión a medida que las negociaciones avanzaban.

El Proyecto de artículos no se limita, *ratione loci*, a actividades en el lugar específico de la ocurrencia del desastre, sino que abarca también las actividades en los Estados que prestan asistencia y en los Estados de tránsito de las actividades de socorro. También es importante la aclaración que se realiza en los comentarios del artículo sobre que la naturaleza transfronteriza de un desastre no constituye una condición necesaria para poner en marcha la aplicación del Proyecto de artículos.<sup>547</sup>

Relacionado con la cuestión del ámbito de aplicación de este Proyecto, la Federación Internacional de la Cruz y la Media Luna Roja ha hecho un comentario interesante sobre la falta de definición en cuanto a si el Proyecto intenta regular la respuesta a desastres desde el ámbito internacional o doméstico. Según la FICR, esta cuestión no queda clara tampoco en los comentarios del Proyecto, y esto podría

---

<sup>544</sup> CDI: A/CN.4/L.831, 2014.

<sup>545</sup> Ibid.

<sup>546</sup> CDI: A/CN.4/L.831, 2014.

<sup>547</sup> CDI: A/65/10, 2010. p. 338

afectar a varios de los artículos ya que se necesitaría mayor precisión en algunas cuestiones relacionadas a la dimensión doméstica de la respuesta a desastres.<sup>548</sup>

En cuanto al ámbito de aplicación jurídica, se ha incluido un artículo específico sobre la interacción de estos artículos con otras normas del Derecho Internacional.

## **“Artículo 18**

### **Relación con otras normas de derecho internacional**

1. El presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de otras normas de derecho internacional aplicables.
2. El presente proyecto de artículos no será de aplicación en la medida en que la respuesta en caso de desastre se rija por las normas del derecho internacional humanitario.”<sup>549</sup>

En el texto aprobado en primera lectura, estas disposiciones estaban formuladas en dos artículos diferentes: el 20 y 21. Pero luego de las revisiones, en segunda lectura se aprobó el art. 18 combinando ambos conceptos. En el caso del Art. 18.1, se trata de una formulación que se repite en todos los trabajos de la CDI. El debate se centró en la relación entre el Proyecto de artículos y el Derecho Internacional Humanitario.

Todas las delegaciones que se refirieron explícitamente a la cuestión, han dado apoyo a la postura que los conflictos armados fueran excluidos de la materia que se iba a estudiar.<sup>550</sup> Esto puede interpretarse como una cuestión práctica, para evitar que la magnitud de la materia a codificar imposibilitase la tarea a realizar, aunque

---

<sup>548</sup> FICR, *Written comments...*, 2016. p. 5

<sup>549</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

<sup>550</sup> Por ejemplo, Finlandia (en nombre de los países nórdicos) (ONU DOC: A/C.6/63/SR.22, párr. 54), la India (ONU DOC: A/C.6/63/SR.23, párr. 19), el Japón (ONU DOC: A/C.6/63/SR.23, párr. 41), la República de Corea (ONU DOC: A/C.6/63/SR.23, párr. 24), Polonia (ONU DOC: A/C.6/63/SR.24, párr. 55), España (ONU DOC: A/C.6/63/SR.23, párr. 37) y el Reino Unido (ONU DOC: A/C.6/63/SR.23, párr. 63).

también existieron consideraciones políticas y jurídicas. En el plano jurídico, como analizamos anteriormente, ya existe un *corpus* jurídico perfectamente elaborado para ocuparse de esas situaciones;<sup>551</sup> y en el ámbito político, durante los conflictos armados existe una sensibilidad aún mayor a cuestiones relacionadas con la soberanía y la intromisión exterior en cuestiones internas. Por lo tanto, es comprensible que todos los miembros de la CDI hayan apoyado esta reducción del ámbito de aplicación.

La cuestión de la relación entre el Proyecto de artículos y el Derecho Humanitario fue debatida extensamente dentro de la Comisión en varias oportunidades. Una de las posibilidades que la Comisión evaluó fue la de excluir explícitamente los conflictos armados como parte de la definición de "desastre" esbozada en el artículo 3 del Proyecto, y que analizaremos en el apartado 2.3. Esto se planteó con el objeto de evitar toda interpretación en el sentido de que el conflicto armado quedaría incluido en el ámbito de aplicación del Proyecto cuando se cumplieran los requisitos que determinan la existencia de un desastre recogidos en el artículo 3.<sup>552</sup>

Esta propuesta no fue adoptada ya que “[...] una exclusión categórica podría ser contraproducente, en particular en situaciones de emergencias complejas, cuando sobreviene un desastre en una zona en la que hay un conflicto armado. Una exclusión categórica de la aplicación del Proyecto de artículos por la coincidencia del desastre con un conflicto armado iría en detrimento de la protección de las víctimas del desastre, especialmente cuando éste preceda al conflicto armado.”<sup>553</sup>

Inicialmente la Comisión consideró la idea de redactar el artículo sobre la relación con el Derecho Humanitario a modo de una cláusula de salvaguardia, manteniendo la posibilidad de aplicar ambos conjuntos de reglas en una situación de conflicto

---

<sup>551</sup> CDI: A/CN.4/615, 2009. párr. 43

<sup>552</sup> CDI: A/65/10, 2010. p. 343

<sup>553</sup> CDI: A/65/10, 2010. p. 343

armado en la misma medida que las normas de Derecho Internacional vigentes.<sup>554</sup> Pero finalmente la Comisión decidió reflejar la relación de complementariedad entre el Proyecto de artículos y el Derecho Internacional Humanitario, como queda reflejado en la redacción del artículo.<sup>555</sup> De este modo, no queda descartada la aplicación de esta normativa en situaciones en las que exista un conflicto armado, ya que podría aplicarse en aquellos aspectos en que las normas vigentes del Derecho Internacional, y en particular las normas del Derecho Humanitario Internacional, no sean aplicables.<sup>556</sup>

#### **4. Concepto y clasificación de los desastres y terminología: artículo 3**

Definir con claridad el concepto de desastre resulta clave para un proyecto jurídico de esta naturaleza, ya que de ellas dependen en gran medida las cuestiones relacionadas con las obligaciones y la responsabilidad a la hora de establecer un marco jurídico que regule las actividades de socorro a las víctimas. Pero como hemos visto en los capítulos anteriores de este trabajo, no existe una definición generalmente aceptada de “desastre” en Derecho Internacional.<sup>557</sup> El trabajo preliminar de la CDI, plantea que existen instrumentos relativos a los desastres que evitan establecer una definición clara con el objeto de no delimitar el alcance de dichos instrumentos, mientras que otros contienen definiciones sumamente técnicas o específicas.<sup>558</sup>

La CDI, a través de la propuesta del Relator Especial, parte de una definición más amplia del concepto de desastre, que no se encuentra limitada a un único tipo de hecho ni clasificación. Ya que, tal como se encuentra formulado en los informes del

---

<sup>554</sup> CDI: A/65/10, 2010. p. 344

<sup>555</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016. art. 18

<sup>556</sup> CDI: A/65/10, 2010. p. 344

<sup>557</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 46

<sup>558</sup> Ver el Capítulo I de este trabajo en el que se exponen las distintas definiciones de desastres y los principales criterios para la clasificación de los mismos

Relator Especial, el tema no se refiere a la protección de las personas en casos concretos de desastre, sino que ha de codificar y elaborar normas o directrices que se puedan aplicar eficazmente a todo tipo de desastres. Por lo tanto, se ha considerado apropiado optar por esa segunda metodología, es decir, proponer una definición general en la que se establezcan los elementos necesarios que caracterizan un hecho como desastre.

En este sentido, el Relator Especial propone como punto de partida la definición existente en el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe de 1998:

“[...] Por “catástrofe” se entiende una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con independencia de que el desastre sea ocasionado por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como el resultado de un proceso dilatado y complejo”<sup>559</sup>

A partir de la adopción de este enfoque, se encuentran ya una serie de cuestiones que resultan importantes analizar a la hora de definir el concepto de desastre. Uno de los primeros elementos es que en el concepto de desastre adoptado no especifica si éste debe producirse en un solo país o en varios Estados para que éste tenga carácter internacional. En otras palabras, no es necesario que exista un componente internacional (efectos transfronterizos),<sup>560</sup> para que un desastre pueda ser considerado como materia de regulación en la normativa dispuesta por este Proyecto de artículos. Desde esta perspectiva, la dimensión “internacional” de algunos desastres, no está dada necesariamente por sus efectos en varios países,

---

<sup>559</sup> Artículo 1, párr. 6, del Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, adoptado en Tampere (Finlandia) el 18 de junio de 1998.

<sup>560</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 47



sino que puede estar determinada por otros elementos, en particular, por la necesidad de movilización de la ayuda internacional debida a la falta de capacidad local frente a la magnitud e impacto del desastre.

En cuanto a la clasificación de los desastres, la CDI no profundiza sobre los diferentes tipos de situaciones consideradas desastres y sus posibles clasificaciones de acuerdo a sus causas. La CDI sostiene que indagar sobre las causas de los desastres no es el objeto de su trabajo y que “[...] es la propia perturbación, no los fenómenos causales que la originaron, la que provoca la necesidad de protección.”<sup>561</sup> A pesar de que cualquier intento de definición del concepto de desastre implique necesariamente debate y reacciones en la comunidad científica, humanitaria y jurídica, el Relator Especial de la CDI tiene la convicción de que una definición explícita en el Proyecto de artículos tendrá efectos sumamente relevantes a la hora de considerar la aplicabilidad de la normativa que será propuesta por la CDI sobre este tema: “[...] Tal definición contribuirá a delimitar las situaciones en las que se pueda o deba invocar la protección, así como las circunstancias en las que la protección deje de ser necesaria. Describir los perfiles del término “desastre” también contribuirá a identificar a las personas que necesitan protección, determinando por tanto quien tiene derecho a ella. Una definición también debería establecer límites razonables para el alcance del tema, excluyendo situaciones como los conflictos armados.”<sup>562</sup>

Con todo esto en cuenta, el Proyecto de artículos propuesto por la CDI respecto de la definición de los desastres es el siguiente:

### **“Artículo 3**

#### **Términos empleados**

#### **A los efectos del presente proyecto de artículos:**

---

<sup>561</sup> CDI: A/CN.4/615, 2009. párr. 49

<sup>562</sup> Ibid.

a) por “desastre” se entiende un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad; [...].”<sup>563</sup>

Como podemos observar, el artículo no difiere conceptualmente de aquel propuesto en la Convención de Tampere.<sup>564</sup> La definición esbozada en el artículo no realiza una distinción entre hechos naturales y provocados por el hombre. Algunos autores lamentan que la CDI no haya definido con mayor profundidad este tema,<sup>565</sup> ya que sobre todo en la fase de prevención, tal distinción puede generar un gran impacto en las víctimas y daños potenciales de algunos eventos. Sin embargo, bajo el término desastre, la CDI ha decidido incluir asimismo los desastres tecnológicos, como se denominan comúnmente aquellos originados en factores puramente humanos.<sup>566</sup> La postura del Relator Especial fue aclarada en los comentarios al Proyecto donde se menciona que en la definición adoptada “[...] se consideran los fenómenos naturales y los provocados por el hombre y se reconoce la realidad de que los desastres con frecuencia proceden de un complejo entramado de factores, en el que no se puede distinguir una única causa que baste para explicar la situación.”<sup>567</sup>

---

<sup>563</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

<sup>564</sup> CDI: A/65/10, 2010, p. 14: “La Comisión consideró el criterio seguido en el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, de 1998, que considera que el desastre es la consecuencia de un acontecimiento, es decir la grave perturbación del funcionamiento de la sociedad resultante, y no el acontecimiento propiamente dicho. La Comisión era consciente de que este criterio representaba el pensamiento actual de la comunidad de la asistencia humanitaria, como se confirma en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, de 2005, organizada por las Naciones Unidas en Hyogo (Japón), y en tratados y otros instrumentos recientes, por ejemplo en las *Directrices* de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre la facilitación y reglamentación nacionales de la asistencia internacional de socorro en casos de desastre y para la recuperación inicial, de 2007. No obstante, la opinión prevaleciente fue que la Comisión podría retomar la anterior noción de “desastre” como un acontecimiento específico, ya que estaba elaborando un instrumento jurídico que requería una definición legal más concisa y concreta que otra definición de orientación más normativa.”

<sup>565</sup> E. FERRIS, 2009. *op. cit.*

<sup>566</sup> CRED, *EM-DAT: Clasificación de desastres* disponible en <http://www.emdat.be/database> (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>567</sup> CDI: A/CN.4/615, 2009, p. 16

Otro aspecto de relevancia en cuanto al concepto de desastre, es que esta definición no hace mención a la duración de los desastres y no establece distinción entre desastres repentinos (por ejemplo, huracanes o terremotos) y desastres paulatinos o de evolución lenta (por ejemplo, sequías, escasez de alimentos y pérdidas de cosechas).<sup>568</sup> Esta es una cuestión clave para los trabajadores humanitarios, ya que la respuesta ante unos y otros difiere en varios aspectos y afectan considerablemente las situaciones que deben ser reguladas en cada caso. En el caso de los desastres repentinos, resultan claves la identificación del evento, así como los momentos de prevención y respuesta. En el caso de situaciones de desastre de evolución paulatina, resulta muy difícil determinar en qué momento exacto dicha situación se convierte en un desastre, y por lo tanto, la activación de los mecanismos de respuesta tanto locales como internacionales puede sufrir retrasos. La CDI no profundiza sobre ese tema. La cuestión central consiste en determinar si estos desastres paulatinos son de la misma naturaleza que los repentinos,<sup>569</sup> y por lo tanto, el mismo marco jurídico o mecanismos de protección de las víctimas aplican a esos casos.

De acuerdo a la OCHA, existe una razón fundamental por la que los trabajadores humanitarios distinguen en términos generales, entre desastres repentinos y paulatinos. Las emergencias de formación lenta pueden ser significativamente mitigadas a través de una acción de respuesta temprana si se toman las medidas adecuadas. Si los sistemas de preparación, alerta temprana y acción rápida funcionan correctamente; y se encuentran coordinados e integrados, mientras más duradero sea el periodo de formación de una emergencia mayor acción preventiva podrá llevarse a cabo para reducir el sufrimiento humano y revertir la escalada de la situación.<sup>570</sup>

Al mismo tiempo, la definición adoptada posee un carácter más restrictivo desde otras perspectivas. Por ejemplo, el término “calamitoso” sirve para establecer un

---

<sup>568</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 48

<sup>569</sup> E. FERRIS, 2009. op. cit.

<sup>570</sup> OCHA, *OCHA and slow-onset emergencies*, OCHA, 2011. párr.9

umbral,<sup>571</sup> y luego se suman las disposiciones siguientes que imponen una serie de requisitos de causalidad sobre el acontecimiento, o la serie de acontecimientos. En primera instancia, para que éstos puedan considerarse calamitosos, “[...] tienen que ocasionar por lo menos uno de tres resultados posibles: pérdidas masivas en vidas humanas, grandes sufrimientos y angustia a seres humanos o daños materiales o ambientales de gran magnitud.”<sup>572</sup> De este modo, un acontecimiento de grandes dimensiones pero que no genera un impacto en las personas o en el ambiente, como por ejemplo, una erupción volcánica en una zona despoblada, no sería considerado dentro del ámbito de esta normativa de acuerdo a la definición esbozada en su artículo 3.

La intención detrás de la inclusión del requisito de que haya pérdidas masivas de vidas humanas sirve para excluir los acontecimientos aislados que causen relativamente pocas pérdidas de vidas humanas, “[...] aunque debe tenerse presente que estos acontecimientos podrían cumplir otro de los requisitos causales. Por otra parte, un acontecimiento que ocasione pérdidas masivas de vidas humanas podría cumplir de por sí el requisito de causalidad y dar lugar a la aplicación del Proyecto de artículos, si provocara una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad.”<sup>573</sup>

Luego, es preciso analizar el tercer componente de la definición, donde se establece que uno de los tres resultados posibles, o todos ellos, ocasionen una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad. En otras palabras, un acontecimiento que cause, por ejemplo, pérdidas masivas en vidas humanas pero no perturbe gravemente el funcionamiento de la sociedad no llegaría al umbral requerido.<sup>574</sup> Este punto es bastante discutible en la comunidad científica así como en la práctica humanitaria. Por ejemplo, algunas avalanchas han enterrado poblaciones completas junto a sus pobladores.<sup>575</sup> De acuerdo a la definición

---

<sup>571</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 36

<sup>572</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 36

<sup>573</sup> CDI: A/65/10, 2010. p. 341

<sup>574</sup> CDI: A/65/10, 2010. p. 341

<sup>575</sup> Un ejemplo reciente ha sido la avalancha en la region de Pune en la India:

<http://www.dnaindia.com/pune/report-landslide-gulps-entire-village-near-pune-2006763> (fecha de último acceso: junio 2016)

adoptada por la CDI, podría interpretarse que la falta de una grave perturbación de la sociedad, ya que la sociedad ha sido arrasada, no podría encuadrarse la situación dentro de esta normativa.

La inclusión de los daños ambientales también ha tomado por sorpresa a algunos que no vieron en un primer momento la relación entre este tipo de daños y la protección de personas afectadas por desastres. La Comisión decidió incluir a los daños materiales o ambientales de gran magnitud en “[...] reconocimiento de que los desastres importantes causan daños de gran magnitud a los bienes y el medio ambiente, con la consiguiente perturbación del funcionamiento de la sociedad.”<sup>576</sup> Como ya lo sostuvo la Corte Internacional de Justicia, un desastre ambiental exige la protección de las personas porque, “[...] el medio ambiente no es una abstracción, sino que representa el espacio vital, la calidad de vida y la salud misma de los seres humanos, incluidas las generaciones por nacer.”<sup>577</sup>

Como es práctica habitual en los proyectos elaborados por la Comisión, se incluye en el artículo otros términos empleados en el Proyecto. El artículo 3 establece asimismo que:

“A los efectos del presente proyecto de artículos:

[...]

- b) por “Estado afectado” se entiende un Estado en cuyo territorio o en un territorio bajo cuya jurisdicción o control se produce un desastre;
- c) por “Estado que presta asistencia” se entiende un Estado que presta asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último;
- d) por “otro actor que presta asistencia” se entiende una organización intergubernamental competente, o una organización no gubernamental o entidad

---

<sup>576</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 36

<sup>577</sup> Corte Internacional de Justicia (CIJ), “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons”. Opinión consultiva, 1996. párr. 29.

pertinente, que presta asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último;

e) por “asistencia externa” se entiende el personal de socorro, el equipo y los bienes, y los servicios proporcionados a un Estado afectado por un Estado u otro actor que presta asistencia para el socorro en caso de desastre;

f) por “personal de socorro” se entiende el personal civil o militar enviado por un Estado u otro actor que presta asistencia a fin de proporcionar socorro en caso de desastre;

g) por “equipo y bienes” se entienden los suministros, las herramientas, las máquinas, los animales especialmente entrenados, los alimentos, el agua potable, los suministros médicos, los medios de alojamiento, la ropa de vestir y de cama, los vehículos, los equipos de telecomunicaciones y los demás objetos para prestar asistencia para el socorro en caso de desastre.”<sup>578</sup>

La Comisión ha decidido incorporar estos términos en base a dos criterios principales. Por un lado, se incluyeron términos que habían sido señalados de manera específica en los comentarios sobre varios proyectos de artículo, como necesitados de definición o clarificación. Por otro, los términos se incluyeron por su frecuente aparición en el Proyecto de artículos.<sup>579</sup>

En cuanto al apartado b), queda claramente establecido que este Proyecto está fundamentalmente dirigido Estados. En los comentarios de los artículos, la Comisión establece una serie de clarificaciones interesantes en cuanto a la interpretación de dicho apartado. Si bien en la mayoría de los casos se hace referencia a un Estado afectado en cuyo territorio se produce el desastre; una situación especial es la que se plantea cuando un Estado ejerce la jurisdicción *de iure*, o el control *de facto*, sobre un territorio en que se produce un desastre. Para estas situaciones, la Comisión estimó que “[...] el Estado que ejerza su jurisdicción o control sobre un territorio (que no sea el suyo) o una zona en que se produzca un desastre también se consideraría "Estado afectado" a los efectos del proyecto de

---

<sup>578</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

<sup>579</sup> CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional 65º período de sesiones*, A/69/10, 2014, p. 103

artículos.”<sup>580</sup> Este enfoque asimismo podría generar confusión porque podría darse la situación que en un mismo territorio donde se produzca un desastre, existan dos Estados afectados: “[...] el Estado en cuyo territorio se produzca el desastre y el Estado que ejerza su jurisdicción o control sobre ese territorio.”<sup>581</sup> Este escenario podría generar controversias respecto de, por ejemplo, el otorgamiento del consentimiento a la ayuda externa o de la solicitud de ayuda.

En el apartado c), se hace referencia al Estado que presta asistencia que está basada en la definición de Estado solidario contenida en el Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil del año 2000.<sup>582</sup> La Comisión aclara en los comentarios del Proyecto que un Estado no se considera “Estado que presta asistencia” hasta que la asistencia se esté prestando o se haya prestado. Es decir, que las consecuencias jurídicas que se desprenden de ser un Estado prestador de asistencia, con arreglo a lo dispuesto en el Proyecto de artículos, no son relevantes hasta que dicha asistencia haya sido aceptada o consentida por el Estado afectado.

En cuanto al apartado d), la Comisión deja asentado en sus comentarios que en la actualidad una gran proporción del trabajo de reducción de riesgo y socorro en casos desastres es llevado a cabo por organizaciones no gubernamentales y/o agencias del sistema de Naciones Unidas. A estas organizaciones se hace referencia en este apartado definiéndolas como “otro actor que presta asistencia.”<sup>583</sup> También, se hace mención a cualquier otra entidad o individuo para dar lugar también principalmente al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), que no podía ser incluido en las categorías que mencionamos anteriormente.

---

<sup>580</sup> CDI:A/69/10, 2014. p. 102

<sup>581</sup> Ibid.

<sup>582</sup> Convención Marco sobre la Asistencia en Defensa Civil, May 22, 2000, 2172 U.N.T.S. 231.

<sup>583</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 102

## **5. Los derechos humanos y los principios humanitarios: artículos 4, 5 y 6**

En los artículos 4 al 6, el Proyecto hace referencia a algunos de los principios del Derecho Internacional a los que adhiere o que toma como referencia. En primer lugar, la Comisión reconoce que la dignidad humana es el principio fundamental que informa y sustenta todas las normas internacionales de derechos humanos. En el contexto de los desastres, la dignidad humana aparece como un principio rector, tanto en lo que se refiere a las medidas de prestación de socorro como en la evolución constante de la legislación que regula la respuesta a los desastres.<sup>584</sup> La formulación aprobada del artículo es la siguiente:

### **“Artículo 4**

#### **Dignidad humana**

La dignidad inherente al ser humano se respetará y protegerá en caso de desastre.”<sup>585</sup>

Como queda reflejado en los comentarios al artículo, el principio de la dignidad humana es consustancial a los instrumentos internacionales de derechos humanos y se ha interpretado en el sentido de que constituye el fundamento último de las normas de derechos humanos. Se trata asimismo de un principio de carácter fundamental en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario.<sup>586</sup> Además, existen numerosas referencias a este principio en instrumentos relevantes a la protección de personas en caso de desastre. Por ejemplo, las Directrices de la FICR estipulan que los actores que prestan asistencia y su personal deberían en todo momento respetar la dignidad humana de los damnificados por un desastre.<sup>587</sup> También la Asamblea General de la ONU, en su resolución 45/100, sostiene que la

---

<sup>584</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 103

<sup>585</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

<sup>586</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 38

<sup>587</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011. art. 4



no provisión de asistencia humanitaria representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana.<sup>588</sup> Otro de los ejemplos, que también se encuentra reflejado en los comentarios al artículo, proviene del Instituto de Derecho Internacional que manifiesta que “[...] dejar de prestar asistencia humanitaria a las víctimas de desastres constituye un delito contra la dignidad humana.”<sup>589</sup>

La Comisión reconoce que existe una estrecha conexión entre los derechos humanos y el principio de dignidad humana reforzando ese mensaje a través del siguiente artículo, que tiene por objeto reflejar el derecho general de las personas afectadas por los desastres a la protección de sus derechos humanos. La redacción de este artículo es la siguiente:

## **“Artículo 5**

### **Derechos humanos**

Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos de conformidad con el derecho internacional.”<sup>590</sup>

Como hemos visto en el apartado 4 del Capítulo II, el Derecho de los Derechos Humanos constituye el fundamento de la protección de personas en caso de desastres. El artículo 5 reconoce el respeto de estos derechos en consonancia con las obligaciones previstas en acuerdos internacionales sobre dicha materia y reflejadas también en el Derecho Internacional Consuetudinario. En los debates que se dieron en el seno de la Comisión sobre este artículo, algunos Estados<sup>591</sup> sugirieron que en lugar de un artículo específico, se hiciera una referencia a los derechos humanos en el preámbulo del Proyecto de artículos. Pero se logró

---

<sup>588</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre asistencia humanitaria a las víctimas de desastres y situaciones de emergencias similares*, A/45/100, 1990.

<sup>589</sup> IDI, *Resolución sobre asistencia humanitaria*, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, Sesión de Brujas, 2003. art. II, párr. 1.

<sup>590</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

<sup>591</sup> Por ejemplo, Francia (CDI: A/C.6/65/SR.23, párr. 85) e Irlanda (CDI: A/C.6/65/SR.24, párr. 55).

finalmente un consenso sobre la necesidad de un artículo que pusiera de manifiesto el enfoque de derechos que se ha adoptado como sustento y guía del trabajo de la Comisión en todo el Proyecto.

Otros Estados<sup>592</sup> también señalaron que en ciertas ocasiones podría ser necesario suspender temporalmente algunas obligaciones relacionadas con los derechos humanos con el fin de garantizar la rapidez y eficacia de las actividades de rescate en situaciones de emergencia. Por este motivo, se aclara en los comentarios finales que “[...] la referencia a los derechos humanos recoge tanto los derechos sustantivos como las limitaciones que existen en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En particular, la disposición contempla la facultad del Estado afectado de dejar sin efecto determinados derechos, en los supuestos previstos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en vigor.”<sup>593</sup>

El artículo 6 establece los principios humanitarios fundamentales relevantes para la respuesta a los desastres:

## **“Artículo 6**

### **Principios humanitarios**

La respuesta a los desastres se llevará a cabo de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables. “<sup>594</sup>

La acción humanitaria se ha definido históricamente sobre la base de una serie de principios, éticos y operativos, entre los que podemos destacar los de humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia y universalidad.<sup>595</sup> Estos principios tienen su origen en el trabajo del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna

---

<sup>592</sup> Grecia (CDI: A/C.6/65/SR.22, párr. 52), China (CDI: A/C.6/65/SR.22, párr. 64)

<sup>593</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 110

<sup>594</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

<sup>595</sup> J. ABRISKETA, 2009. *op. cit.* p. 79

Roja,<sup>596</sup> y se han extendido a todos los actores así como a ámbitos humanitarios, siendo enunciados en numerosos documentos jurídicos claves que regulan al sistema humanitario internacional.<sup>597</sup>

Desde los años 90, debido a los nuevos contextos en donde la ayuda humanitaria se ha venido desplegando, estos principios han sido cuestionados desde diversos sectores y se ha planteado la necesidad de una redefinición. “[...] Esto es consecuencia de los inevitables dilemas éticos que afronta hoy la acción humanitaria en situaciones de conflicto civil y emergencia compleja, que constituyen contextos política y militarmente mucho más volátiles y difíciles que los desastres activados por catástrofes naturales, y en los que sobre el terreno es complicado diferenciar entre lo bueno y lo malo.”<sup>598</sup> La redefinición y adecuación de los principios humanitarios a las nuevas circunstancias constituye uno de los principales debates actuales en el campo humanitario, y se ha plasmado en la elaboración de varios códigos éticos o de conducta para las agencias y ONGs.<sup>599</sup>

Inicialmente, los Estados habían propuesto la incorporación al Proyecto de los principios de neutralidad, imparcialidad y humanidad. Luego se propuso que la Comisión considerara hacer una referencia también al principio de independencia, el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados y el principio de no discriminación.<sup>600</sup> Aunque finalmente los principios de independencia y no injerencia, no forman parte de la formulación final de los artículos. Sobre esta cuestión, la Comisión aclara en los comentarios al artículo que los principios que no fueron mencionados de modo explícito en el artículo, no suponen su exclusión o falta de relevancia en este contexto. Simplemente, la Comisión optó por consagrar algunos principios en reconocimiento de la importancia que tienen para la

---

<sup>596</sup> CICR, *Código de...*, 1995.

<sup>597</sup> Como por ejemplo la resolución de la Asamblea General ONU: A/46/182, o el Proyecto Esfera (<http://www.sphereproject.org/sphere/es/>) (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>598</sup> J. MACRAE, *The Origins of Unease: Setting the Context of Current Ethical Debates*, 1996. Presentación en *ECHO-VOICE*, - Ethics in Humanitarian Aid. Non-Governmental Organisations Forum. Dublín.

<sup>599</sup> J. ABRISKETA, 1999. *op. cit.*

<sup>600</sup> CDI: A/CN.4/643, 2011. párr. 12

prestación de socorro y asistencia en casos de desastre.<sup>601</sup>

Como hacíamos mención anteriormente, estos tres principios aparecen de forma reiterada en numerosos instrumentos como fundamento de las medidas de socorro en situaciones de desastre.<sup>602</sup> En el caso del principio de neutralidad, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) lo define como “[...] la respuesta humanitaria no ha de entrañar iniciar hostilidades ni tomar parte en controversias de carácter político, religioso o ideológico.”<sup>603</sup> Eso muestra su pertinencia no solo respecto de situaciones de conflicto armado, sino que resulta también relevante en situaciones de desastre. La Comisión elabora esta idea con mayor precisión en los comentarios al artículo donde establece que la aplicación de este principio en situaciones de desastre, hace referencia al carácter apolítico de la respuesta en casos de desastre. Este principio afirma que las actividades humanitarias no pueden llevarse a cabo con otros fines que los de hacer frente al desastre de que se trate, y sobre todo, garantiza que el interés de las personas afectadas por los desastres sea la preocupación primordial de los actores que participan de las actividades de respuesta.<sup>604</sup> Durante la preparación de este artículo, algunos de los Estados en la Comisión remarcaron que el principio de neutralidad tenía especial importancia para garantizar que quienes prestaran asistencia desarrollaran sus actividades con el único objetivo de responder al desastre, y no con el propósito de interferir en los asuntos internos de los Estados afectados.<sup>605</sup>

El principio de imparcialidad se refiere al propósito cualitativo de la respuesta en casos de desastre,<sup>606</sup> y abarca a tres principios diferentes: la no discriminación, la proporcionalidad y la imparcialidad propiamente dicha. Como se señala en los comentarios al artículo, el componente de la no discriminación tiene como finalidad

---

<sup>601</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 111

<sup>602</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. párr. 11

<sup>603</sup> CICR: *Resolución IX de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja*, Viena, 1965.

<sup>604</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 112

<sup>605</sup> Como por ejemplo: Suiza (CDI: A/C.6/65/SR.22, párr. 37), China (CDI: A/C.6/65/SR.22, párr. 62), Pakistán (CDI: A/C.6/65/SR.24, párr. 57) y Sri Lanka (CDI: A/C.6/65/SR.26, párr. 43); véase también Federación de Rusia (CDI: A/C.6/65/SR.23, párr. 56).

<sup>606</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 39

la eliminación de razones objetivas de discriminación entre las personas, para que la asistencia a los afectados esté guiada exclusivamente por sus necesidades. El principio de proporcionalidad estipula que la respuesta en casos de desastre debe ser proporcional a la magnitud del desastre y a las necesidades de las víctimas, buscando que la prestación de asistencia se lleve a cabo atendiendo a las necesidades más urgentes. La imparcialidad refleja el principio de que no se establezcan distinciones subjetivas entre las personas afectadas durante la respuesta a los desastres.<sup>607</sup> En última instancia, lo que este principio implica es el pleno respeto y la cobertura de las necesidades de los afectados de manera que se dé prioridad a las necesidades de los especialmente vulnerables.

El principio de no discriminación refleja la igualdad inherente de todas las personas y la determinación de que no cabe hacer entre ellas distinción alguna que conlleve un perjuicio. Los motivos prohibidos de discriminación no son exhaustivos y entre ellos figuran el origen étnico, el sexo, la nacionalidad, las convicciones políticas, la raza y la religión.<sup>608</sup> La Comisión determinó que la no discriminación debía recogerse como un principio autónomo, haciendo referencia a la relevancia del tema, sobre todo en cuanto a poblaciones especialmente vulnerables en este contexto.

El principio de humanidad es considerado por la Comisión como es el aspecto esencial de la protección de las personas en Derecho Internacional. Es un principio clave que podemos encontrar en el Derecho Internacional humanitario y también en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por lo tanto, constituye la base para la elaboración de legislación sobre la protección de las personas en casos de desastre. Sin embargo, la inclusión del principio generó diversas discusiones en la Comisión. Algunos Estados señalaron que no quedaba claro que comprendía el principio de humanidad, que podía confundirse con la idea de la dignidad humana contemplada en el proyecto de artículo 5,<sup>609</sup> mientras que otros se sugirieron que

---

<sup>607</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 112

<sup>608</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 112

<sup>609</sup> Francia (CDI: A/C.6/65/SR.23, párr. 84)

era preferible incluir este proyecto de artículo en una parte declaratoria del instrumento, como por ejemplo, en el preámbulo.<sup>610</sup>

A pesar de las posiciones diversas entre los miembros de la Comisión respecto del principio de humanidad, se llega por consenso a la formulación final del artículo. En los comentarios se desarrolla el concepto aún más. La Comisión hace referencia, por ejemplo, a los principios del movimiento de la Cruz Roja, donde se atribuyen tres elementos al principio de humanidad: prevenir y aliviar el sufrimiento, proteger la vida y la salud, y garantizar el respeto de la persona. También menciona a las Directrices de Oslo y en los Criterios de Mohonk donde se afirma que una de las exigencias del principio de humanidad es que debe paliarse el sufrimiento humano dondequiera se encuentre.<sup>611</sup>

## **6. La obligación de cooperar: artículos 7 y 8**

Los principios sobre los que se asienta el proceso de la protección de las personas en casos de desastre son los de solidaridad y cooperación, tanto entre naciones como entre seres humanos particulares.<sup>612</sup> Hemos visto en los apartados anteriores<sup>613</sup> que la cooperación es un pilar fundamental en la estructura del sistema de ayuda internacional desde la práctica. Pero también desde el plano jurídico, la cooperación como obligación entre Estados así como personas, ha estado presente en numerosas ramas del Derecho Internacional.

El Relator Especial sostiene en su segundo informe a la Comisión que: “El deber de cooperar se encuentra bien arraigado como principio del Derecho Internacional y se puede encontrar en numerosos instrumentos internacionales.”<sup>614</sup> La misma Carta

---

<sup>610</sup> Grecia (CDI: A/C.6/65/SR.22, párr. 50)

<sup>611</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 112

<sup>612</sup> CDI: A/CN.4/615, 2009. p. 17

<sup>613</sup> Apartado 3 del Capítulo I

<sup>614</sup> CDI: A/CN.4/615, 2009. p. 18.

de las Naciones Unidas consagra este principio, concediéndole un lugar fundamental en el contexto humanitario dentro del cual se ubica la protección de las personas en casos de desastre.<sup>615</sup> En el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de la ONU se establece que:

“Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión.”<sup>616</sup>

Este principio de cooperación se encuentra desarrollado también en los artículos 55 y 56 de la Carta,<sup>617</sup> así como encontramos numerosas referencias al principio de cooperación en otros instrumentos del Derecho Internacional. Por ejemplo, el deber general de cooperar fue reiterado como uno de los principios del Derecho Internacional en la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas en los términos siguientes:<sup>618</sup>

“Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas

---

<sup>615</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. párr. 17

<sup>616</sup> Carta de la ONU. Art. 1 párr.3

<sup>617</sup> El Artículo 55 de la Carta de la ONU establece: “Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

El Artículo 56 de la Carta dice lo siguiente:

Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.

<sup>618</sup> CDI: A/CN.4/615, 2009. párr. 33

de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias.”<sup>619</sup>

Existen numerosos instrumentos relevantes para la protección de las personas en casos de desastre que demuestran la importancia del imperativo de la cooperación internacional en la gestión de desastres y la asistencia a las víctimas de los mismos.<sup>620</sup> La Comisión define en sus comentarios dos conceptos fundamentales a la hora de interpretar el sentido de la obligación de cooperar en este contexto. En primer lugar, la cooperación internacional es complementaria a la obligación primordial de las autoridades del Estado afectado de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias similares que se produzcan en su territorio.<sup>621</sup> Lo que se intenta con este comentario es que no puede perderse de vista esta responsabilidad fundamental del Estado invocando a la cooperación o solidaridad internacional. En segundo término, la Comisión establece que no es necesario definir el carácter de la obligación de cooperar entre los distintos sujetos (Estado a Estado, Estado a ONU, etc) sino que otros artículos del Proyecto dispondrán de medidas específicas para tales casos.

Asimismo, el deber de cooperar tiene una significación especial en el contexto del Derecho de los Derechos Humanos, que como hemos visto en el capítulo anterior, constituye la base para un Derecho relativo a los Desastres. “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales menciona explícitamente la cooperación internacional como medio de hacer efectivos los derechos que dicho instrumento consagra [...]”<sup>622</sup> Ha sido asimismo reiterado por Comité de Derechos

---

<sup>619</sup> ONU: *Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, A/RES/26/25, 1970.

<sup>620</sup> CDI: A/CN.4/615, 2009. párr. 62

<sup>621</sup> CDI: A/65/10, 2010. p. 345

<sup>622</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, arts. 11, 15, 22 y 23, *Cit. en* CDI: A/65/10, p. 35



Económicos, Sociales y Culturales en sus observaciones generales relativas a la aplicación de derechos concretos garantizados por el Pacto,<sup>623</sup> y también ha obtenido gran relevancia dentro de las disposiciones de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006.<sup>624</sup>

En cuanto a la cooperación en el contexto del socorro y asistencia en casos de desastres, encontramos referencias a este principio en la resolución principal que regula la asistencia humanitaria, la resolución 46/182 de la Asamblea General, donde se establece que:

"La magnitud y la duración de muchas emergencias pueden rebasar la capacidad de reacción de muchos países afectados. Por consiguiente, es sumamente importante la cooperación internacional para enfrentar las situaciones de emergencia y fortalecer la capacidad de reacción de los países afectados. Esa cooperación debería proporcionarse de conformidad con el derecho internacional y las leyes nacionales [...]."<sup>625</sup>

A pesar de ello, "[...] no debe entenderse que la cooperación disminuya las prerrogativas de un Estado soberano dentro de los límites del Derecho Internacional."<sup>626</sup> De modo contrario, el principio pone de manifiesto el respeto de la soberanía de los Estados, la no intervención y la función primordial de las autoridades del Estado en la iniciación, organización, coordinación y ejecución de las medidas pertinentes para la protección de las personas en casos de desastre<sup>627</sup> (que serán reflejadas en los artículos que estudiaremos a continuación).

La expresión "según proceda" que fue incluida en el borrador de artículo es asimismo clave. En un sistema humanitario donde existen múltiples acuerdos

---

<sup>623</sup> CDI: A/65/10, 2010. p. 345

<sup>624</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2007. Anexo I, art. 11

<sup>625</sup> ONU: A/RES/46/182, 1991.

<sup>626</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 41

<sup>627</sup> CDI: A/65/10, 2010. p. 345

regionales, bilaterales y de otras características, así como protocolos de cooperación previamente establecidos en Estados y organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales u otros actores; el artículo busca condicionar la cooperación a las disposiciones y marcos legales ya existentes entre las partes de la cooperación en cuestión.<sup>628</sup>

Con todo, la formulación final del artículo respecto de este tema establece:

#### **“Artículo 7**

##### **Deber de cooperar**

En la aplicación del presente proyecto de artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, con las Naciones Unidas, con los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y con otros actores que presten asistencia.”<sup>629</sup>

La cuestión de la cooperación se continúa definiendo en el artículo 8 donde se estipulan los diversos modos de cooperar en este contexto:

#### **“Artículo 8**

##### **Formas de cooperación en la respuesta a los desastres**

La cooperación en la respuesta a los desastres incluye la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones, y la puesta a disposición de personal de socorro, de equipo y bienes y de recursos científicos, médicos y técnicos.”<sup>630</sup>

La lista con los modos de cooperación, en los que la asistencia humanitaria ocupa

---

<sup>628</sup> CDI: A/69/10, 2014, p. 115

<sup>629</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

<sup>630</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

el primer lugar, está inspirado en el proyecto de artículo 17 de la versión definitiva del Proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos,<sup>631</sup> no pretende ser exhaustivo, sino ilustrar los principales ámbitos en que la cooperación puede llevarse a cabo en casos de desastre. Otras modalidades de cooperación también previstas por la Comisión aunque no especificadas en el artículo son como el apoyo financiero, la transferencia de tecnología que abarque, entre otras, las imágenes de satélite, la capacitación, el intercambio de información y la planificación y los ejercicios de simulación conjuntos.<sup>632</sup>

En cuanto a la relación entre los artículos 7 y 8, se puede establecer que la cooperación está consagrada en el proyecto de artículo 7, como un principio rector y un deber fundamental para los Estados con respecto a la cuestión examinada. “El papel esencial de la cooperación se presta a un enunciado más detallado de los tipos de cooperación pertinentes en este contexto. Por ello, el presente proyecto de artículo tiene por objeto profundizar en el significado del proyecto de artículo 8, sin crear ninguna obligación jurídica adicional [...]”<sup>633</sup>

El deber de cooperar está expresado en el artículo 8 en relación a la respuesta a una situación de desastre. Es por eso que el artículo subsiguiente (9), se ocupa de definir la cooperación en cuanto a las actividades previas al desastre, poniendo el énfasis en la reducción del riesgo de desastres.

## **7. La reducción del riesgo de desastre: artículo 9**

En su segundo informe a la Comisión,<sup>634</sup> el Relator Especial no había incluido la reducción del riesgo de desastres dentro del alcance de este Proyecto y propuso concentrarse en el evento de desastre propiamente dicho y en las fases

---

<sup>631</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 115

<sup>632</sup> Ibid. p. 118

<sup>633</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 116

<sup>634</sup> CDI: A/CN.4/615, 2009. Corr. 1

inmediatamente posteriores al mismo. Sin embargo, varios Estados sugirieron que el alcance que se proponía dar al Proyecto de artículos era demasiado limitado con respecto a las situaciones que debían abordarse. Como consecuencia, se acordó ampliar el ámbito de aplicación del Proyecto a un mayor número de actividades de la fase previa a los desastres relacionadas con la reducción de riesgos, la prevención, la preparación y la mitigación.<sup>635</sup>

Por este motivo, se redactó el artículo 9 del Proyecto de artículos que establece que:

## **“Artículo 9**

### **Reducción del riesgo de desastres**

1. Todo Estado deberá reducir el riesgo de desastres adoptando las medidas apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir y de mitigar los desastres, y de prepararse para ellos.
2. Las medidas para reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores, y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.”<sup>636</sup>

El artículo se ocupa exclusivamente del deber de reducir el riesgo de desastres y se compone de dos apartados. En el primero establece la obligación básica de reducir el riesgo de desastres adoptando ciertas medidas, y en el segundo, se intenta describir con mayor detalle el tipo de actividades o medidas que los Estados están obligados a tomar en este contexto.

El concepto de reducción de riesgo de desastres tiene sus orígenes en una serie de resoluciones de la Asamblea General y ha sido desarrollado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, celebrada en Yokohama en

---

<sup>635</sup> CDI: A/CN.4/652, 2012. párr. 15

<sup>636</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

1994, el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 y cuatro sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción de Riesgo de Desastres.<sup>637</sup> Recientemente, en abril del 2015, se ha aprobado también el Marco de acción de Sendai.<sup>638</sup>

Como queda reflejado en los comentarios al artículo, la propia Comisión se basa en los principios fundamentales de soberanía del Estado y no intervención y otros principios que emanan del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que incluye la obligación de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, en particular el derecho a la vida. Como hemos desarrollado en el apartado sobre prevención del capítulo anterior, la protección no solo se refiere a violaciones de hecho de los derechos humanos, sino que conlleva también una obligación efectiva de los Estados de adoptar las medidas necesarias y apropiadas con objeto de evitar de que estas ocurran. También encontramos este concepto en el principio de diligencia debida del Derecho Ambiental que hemos tratado en el capítulo anterior.

Otro fundamento jurídico importante del artículo 9 es la práctica generalizada de los Estados que refleja su compromiso con la reducción del riesgo de desastres. Muchos Estados han celebrado acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales ante la preocupación de reducir el riesgo de desastres.<sup>639</sup> Esto ha sido acompañado por el desarrollo de legislación nacional, establecimiento de políticas específicas y la adopción de plataformas nacionales de reducción de riesgos de desastres, que demuestran el reconocimiento por parte de los Estados del compromiso con esta cuestión.<sup>640</sup>

También queda claro en los comentarios al artículo, que la terminología utilizada

---

<sup>637</sup> CDI: A/69/10, 2014, p. 120

<sup>638</sup> ONU: Marco de Acción de Sendai 2015-2030, 2015.

<sup>639</sup> CDI: A/69/10, 2014, p. 121. Aquí la comisión cita una serie de ejemplo en sentido donde figuran, entre otros, el Acuerdo de la ASEAN320; el Plan de Acción de Beijing para la reducción del riesgo de desastres en Asia (2005); la Declaración de Delhi sobre la reducción del riesgo de desastres en Asia (2007); la Declaración de Kuala Lumpur sobre la reducción del riesgo de desastres en Asia (2008); la Cuarta Conferencia Ministerial de Asia sobre la reducción del riesgo de desastres, de 2010,

<sup>640</sup> CDI: A/69/10, 2014, p. 122

debe ser interpretada en base al glosario de términos del UNISDR,<sup>641</sup> para ilustrar el significado de cada uno de los tres términos utilizados: prevención, mitigación y preparación.<sup>642</sup>

El segundo párrafo de este artículo busca definir el ámbito de estas obligaciones a través de la especificación de las medidas de reducción del riesgo de desastres que se requieren de los Estados: “las evaluaciones de riesgo, que se refiere a obtener información sobre peligros y vulnerabilidades; la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas sufridas, lo que requiere libre acceso a dicha información y promueve la transparencia de las operaciones y el escrutinio y control públicos; y los sistemas de alerta temprana, que son fundamentales tanto para iniciar como para llevar a cabo planes para contingencias.”<sup>643</sup>

Sobre este último apartado, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja sostiene que si bien se entiende que la lista no intenta ser exhaustiva, muchos elementos clave no han sido incluidos. Por ejemplo, se debería hacer referencia no solo a las evaluaciones de riesgo, sino también, a la evaluación y reducción de la vulnerabilidad y el aumento de la resiliencia de las comunidades afectadas por amenazas naturales. La FICR sostiene que no se ha reflejado adecuadamente el poder que tienen los Estados en alentar o prohibir conductas que vuelvan a las comunidades más seguras, como por ejemplo, planeamiento del uso de la tierra, códigos de construcción, manejo de aguas, etc. Asimismo, los Estados pueden y deberían, siempre de acuerdo a la FICR, buscar el empoderamiento de las comunidades para que éstas se hagan más seguras a sí mismas, a través de la información, educación y compromiso con la reducción de riesgos de desastres.

---

<sup>641</sup> El glosario puede verse en este enlace: Véase <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology> (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>642</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 43

<sup>643</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

## **8. El papel del Estado afectado: artículos 10, 11, 12 y 13**

Luego el Proyecto comienza a desglosar el papel, los derechos y las responsabilidades de los Estados afectados respecto de la población que habita su territorio y de otros Estados y actores que prestan asistencia. Como hemos hecho referencia anteriormente sobre el Proyecto en su totalidad, este Proyecto de artículos se basa en los principios fundamentales de la soberanía y la no intervención, consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y reconocidos en numerosos instrumentos internacionales.<sup>644</sup> Asimismo, la resolución 46/182 de la Asamblea General sobre el socorro humanitario, sostiene que cuando se lleven a cabo operaciones de socorro, "[...] deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas."<sup>645</sup>

De acuerdo a estos principios, el Relator Especial propuso la siguiente formulación del artículo a la Comisión:

### **“Artículo 10**

#### **Papel del Estado afectado**

1. El Estado afectado tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia para el socorro en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control.
2. El Estado afectado tiene el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicha asistencia para el socorro.”<sup>646</sup>

En la primer sección del artículo, se establece claramente la responsabilidad del Estado para con los ciudadanos que habitan en su territorio. El papel primordial del

---

<sup>644</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 127

<sup>645</sup> ONU: A/RES/46/182, 1991.

<sup>646</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

Estado afectado deriva tanto de las prerrogativas de su soberanía como de su responsabilidad respecto de la población afectada que se encuentra en su territorio.<sup>647</sup> Esta obligación se ve reflejada en diversos textos jurídicos y no ha sido objeto de críticas o posiciones opuestas por los Estados miembros de la Comisión. Por ejemplo, el Instituto de Derecho Internacional en su sesión del 2003, sostiene que:

“El Estado afectado tiene la obligación de atender a las víctimas del desastre en su territorio y, por consiguiente, tiene una responsabilidad primordial respecto de la organización, la previsión y la distribución de la asistencia humanitaria. Como consecuencia de ello, tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para impedir la apropiación indebida de la asistencia humanitaria y otros abusos.”<sup>648</sup>

La obligación de los Estados de proteger a sus ciudadanos, víctimas de desastres, puede asimismo enmarcarse en el contexto de los derechos humanos. Como sostiene el Relator Especial, “En este tema se debería prestar especial atención a las obligaciones de los Estados de proteger a las personas que se encuentran en su territorio conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos y las normas internacionales consuetudinarias de derechos humanos [...]”<sup>649</sup>

Como hemos analizado con anterioridad, son varios los derechos que juegan un papel preponderante en la protección de las víctimas de desastres, principalmente “[...] el derecho a la vida, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y a servicios médicos, el derecho al abastecimiento de agua, el derecho a vivienda, vestido y saneamiento adecuados, y el derecho a no ser discriminado.”<sup>650</sup>

---

<sup>647</sup> CDI: A/CN.4/643, 2011. párr. 30

<sup>648</sup> IDI, *Resolución sobre asistencia humanitaria*, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, Sesión de Brujas, 2003. art. III, párr. 1.

<sup>649</sup> CDI: A/CN.4/643, 2011. párr. 30

<sup>650</sup> CDI: A/CN.4/598, 2008. párr. 26



Desde esta perspectiva, también haciendo alusión a lo establecido en el artículo 7, el artículo 10 intenta aproximarse a la tensión entre derechos humanos y soberanía desde el ámbito “tradicional” de la cooperación internacional, en lugar de adoptar un enfoque menos convencional, que se discute en ámbitos académicos y que sostiene que el nuevo concepto de soberanía incluye la noción de la responsabilidad con la población local, pero en cuanto esa responsabilidad es denegada por un Estado, la soberanía del mismo también queda sin efecto,<sup>651</sup> abriendo la puerta a una intervención internacional para asegurar la protección de los derechos humanos.

En este contexto, como era de esperarse en el seno de la Comisión, muchos de los Estados miembros de la CDI han manifestado su apoyo a la concepción de una relación indivisible entre la soberanía y su obligación de proteger a los ciudadanos: “Se señaló que esa responsabilidad primordial de los Estados afectados en la prestación de asistencia y socorro en caso de desastre se basaba en la soberanía del Estado y emanaba de la obligación de éste respecto de sus propios ciudadanos.”<sup>652</sup> Esta concepción fue asimismo la adoptada por el Relator Especial que propuso el proyecto de artículo en esta dirección, obteniendo la aprobación unánime del Proyecto de artículos.

En los comentarios al proyecto, queda asentado este enfoque haciendo referencia a la opinión del Magistrado Álvarez en la causa del Canal de Corfú en la que sostuvo que: “Entendemos por soberanía el conjunto de derechos y atribuciones que un Estado posee en su territorio, con exclusión de todos los demás Estados, y también en sus relaciones con otros Estados. La soberanía confiere derechos a los Estados y les impone obligaciones [...]”<sup>653</sup>

Se ha debatido mucho la redacción de la primera parte de este artículo en la Comisión. Se ensayaron y debatieron varias formulaciones de este concepto, incluidas las expresiones -en el ejercicio de su soberanía- y también -en el ejercicio

---

<sup>651</sup> J. BENTON HEATH, 2011. *op. cit.* p. 454

<sup>652</sup> Como por ejemplo el comentario de Pakistán (CDI: A/C.6/65/SR.24, párr. 57).

<sup>653</sup> Corte Internacional de Justicia (CIJ), “Caso Corfu Channel” (Gran Bretaña c/ República Popular de Albania), Sentencia y opinión disidente del Magistrado Álvarez, 1949.

de sus derechos y deberes soberanos-.<sup>654</sup> También en los comentarios al artículos, quedó establecido que “[...] la expresión explicativa en virtud de su soberanía subraya que es al Estado afectado, Estado que se beneficia del principio de no intervención, al que corresponde la obligación de proteger a las personas que se encuentren en su territorio o en un territorio o zona bajo su jurisdicción o control.”<sup>655</sup>

La segunda sección del artículo 10 dispone que los Estados dispondrán del control efectivo (ejercer el papel principal) de tales operaciones en cuanto a la dirección, coordinación y supervisión de todas las actividades de asistencia. Consiste en una formulación basada en el Convenio de Tampere de 1998,<sup>656</sup> por la que se reconoce que el Estado afectado ejerce el control final sobre la forma en que se llevan a cabo las operaciones de socorro y ostenta así la posición primordial en las relaciones de cooperación con otros actores pertinentes previstos en el proyecto de artículo 7.<sup>657</sup>

Este punto sobre el control de las operaciones es clave desde dos perspectivas. En primer término, como hemos establecido anteriormente, la CDI intenta a lo largo de su trabajo poner de manifiesto el respeto a la soberanía de los Estados ante cualquier intento intervencionista, ya sea por parte de otros Estados o de los organismos internacionales o ONGs que se especializan en ayuda humanitaria. “Muchos Estados se mostraron de acuerdo con la afirmación incluida en el texto de que la responsabilidad primordial respecto de la protección de las personas y la prestación de asistencia humanitaria en el territorio de un Estado afectado recaiga en ese Estado.”<sup>658</sup>

Pero por otro, desde el plano práctico u operacional, han sido evidentes los

---

<sup>654</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 128

<sup>655</sup> Ibid

<sup>656</sup> Convenio de Tampere, 1998.

<sup>657</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 44

<sup>658</sup> Comentario de la Federación de Rusia (CDI: A/C.6/65/SR.23, párr. 58), Estonia (CDI: A/C.6/65/SR.23, párr. 69), Rumania (CDI: A/C.6/65/SR.24, párr. 48) y España (CDI: A/C.6/65/SR.24, párr. 87).

problemas de cooperación en el terreno entre los actores humanitarios internacionales y las autoridades locales, que incluyen también a las autoridades departamentales y municipales que no están siempre coordinadas con el gobierno central. Las operaciones internacionales de ayuda han sido criticadas frecuentemente por ignorar o no valorar las capacidades locales de respuesta y de operar con estándares internacionales sin tener en cuenta las particularidades de cada situación.<sup>659</sup> A pesar de que existan directrices y compromisos de los actores internacionales de respetar y contribuir al desarrollo de capacidades locales, en la práctica, muchas veces esto no se aplica.<sup>660</sup>

Es por eso que la Comisión pone un énfasis particular sobre el derecho de los Estados a retener y ejercer el control de las operaciones humanitarias, aun cuando exista en estas operaciones un componente internacional, que ha sido previamente consentido por el mismo Estado afectado. De otro modo, muchos Estados verían con gran reticencia, el ingreso de trabajadores humanitarios extranjeros en su territorio y el pedido y consentimiento a la ayuda internacional se vería seriamente limitado si el control de las operaciones de socorro, no se encontrasen bajo el mando de las autoridades nacionales competentes. En este contexto, se analizó cuidadosamente la terminología a utilizar en la formulación del artículo. El término "papel" se adoptó en referencia a la resolución 46/182 de la Asamblea General<sup>661</sup>; aunque también se consideró que el empleo del término "papel" en lugar del de "responsabilidad" permitía a los Estados un margen de valoración a la hora de coordinar las actividades de respuesta a los desastres, generando mayores posibilidades para aquellos Estados que prefieran adoptar un papel más limitado en la coordinación de la respuesta a los desastres o que se encuentren con recursos

---

<sup>659</sup> ALNAP, *El estado...*, 2010. p. 3

<sup>660</sup> En la evaluación inter-agencial que se realizó en tiempo real en el caso del terremoto de Haití se señala que: "Inmediatamente después del terremoto, las autoridades locales y nacionales estaban dispuestas a coordinar sus actividades con los organismos internacionales de ayuda. Sin embargo, esta cooperación con las autoridades locales no se ha mantenido en el tiempo. Muchas agencias gubernamentales, a nivel local y nacional, sintieron (Y de hecho lo eran) excluidas del procesos de coordinación y toma de decisiones. Como resultado, la relación entre las autoridades locales y los organismos internacionales humanitarios, ha empeorado con el riesgo que los organismos locales siguen debilitándose en el procesos de coordinación humanitaria." URD, *Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake*, URD, 2010.

<sup>661</sup> ONU: A/RES/46/182, 1991. párr 4 que establece que: "corresponde [al Estado afectado] el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio"

limitados.<sup>662</sup>

Esta primacía del Estado afectado sobre las operaciones humanitarias, como queda reflejado en los comentarios al artículo, se basa también en el reconocimiento de larga data en Derecho Internacional de que es el gobierno del Estado afectado el que se encuentra en la mejor posición para calibrar la gravedad de una situación de emergencia y determinar las políticas de respuesta adecuadas.<sup>663</sup> Este enfoque es análogo al utilizado en el Convenio de Tampere, aunque la Comisión se aparta de dicho convenio al decidir no incluir una referencia a la legislación nacional en la mención del papel principal del Estado afectado. En el Convenio de Tampere se establece que la coordinación adecuada requiere que esta se ajuste al derecho interno del Estado afectado.<sup>664</sup> Sin embargo, la Comisión decidió no incluir esta referencia ante la posibilidad de que el derecho interno de un Estado afectado pueda no regular o disponer la posición principal del Estado en situaciones de respuesta a los desastres.<sup>665</sup>

En el artículo siguiente, la CDI regula el deber del Estado afectado de buscar asistencia externa para hacer frente a un desastre que por su magnitud o características excede en cantidad o calidad a las capacidades y recursos locales de respuesta. El artículo establece que:

## **“Artículo 11**

### **Deber del Estado afectado de buscar asistencia externa**

El Estado afectado, en la medida en que un desastre supere manifiestamente su capacidad nacional de respuesta, tiene el deber de buscar la asistencia, según proceda, de otros Estados, de las Naciones Unidas y de otros potenciales actores

---

<sup>662</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 128

<sup>663</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 128

<sup>664</sup> Convención de Tampere, 1998.

<sup>665</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 129

que presten asistencia.”<sup>666</sup>

El primer punto importante a remarcar sobre este artículo es que pone de manifiesto el deber del Estado de buscar asistencia externa, en lugar de formularlo a través de un derecho o facultad del Estado, tal como se concebía tradicionalmente. La importancia que se atribuye a que las ofertas se hagan, fundamentalmente, en respuesta a una petición previa (al margen de que pueda haber casos de ofertas no solicitadas, y que se analizarán más adelante en esta sección), parecía indicar que formular la solicitud de asistencia es una facultad discrecional del Estado afectado que puede ejercer o no libremente como consecuencia de la aplicación de los principios fundamentales de respeto de la soberanía y no intervención.

Sin embargo, esta posición ha ido evolucionando desde el comienzo de los trabajos de la CDI sobre el tema. “La CDI, en su estudio preparatorio sobre el tema en cuestión, ha reconocido la tendencia hacia un mayor reconocimiento de la obligación positiva de los Estados afectados de solicitar asistencia, al menos cuando la capacidad de respuesta de estos se vea desbordada por el desastre.”<sup>667</sup> Este deber emana de las obligaciones del Estado afectado con arreglo a los instrumentos internacionales de derechos humanos y al Derecho Internacional Consuetudinario.<sup>668</sup> Como queda reflejado en los comentarios al artículo, el recurso al apoyo internacional puede ser un elemento necesario del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado respecto de las personas, siempre que el Estado afectado considere que sus propios recursos son inadecuados para afrontar las necesidades de protección.<sup>669</sup>

Por otra parte, la Comisión utilizó las palabras "en la medida en que" a fin de aclarar que rara vez cabe calificar como suficiente o insuficiente en términos absolutos la capacidad de respuesta nacional del Estado afectado. Un Estado puede mantener la

---

<sup>666</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

<sup>667</sup> CDI: A/CN.4/643, 2011. párr. 42 y 43

<sup>668</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 44

<sup>669</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 129

capacidad general para llevar a cabo la protección de las personas afectadas por el desastre, pero puede necesitar capacidad adicional en uno o más aspectos específicos de la respuesta, como por ejemplo, equipamiento tecnológico o expertos en logística. Hemos visto casos en los que los Estados afectados solicitan asistencia externa solamente para uno o más aspectos de los operativos de socorro.<sup>670</sup>

Durante el proceso de preparación de este proyecto de artículos, algunos Estados se mostraron adversos a estas disposiciones argumentando que, con arreglo al principio de soberanía, el Estado afectado estaba facultado para decidir si deseaba solicitar o aceptar la asistencia humanitaria y no había ninguna norma internacional consuetudinaria ni práctica estatal que lo obligara a aceptar la asistencia exterior.<sup>671</sup> Aunque las posiciones se fueron aunando a través de distintas formulaciones para llegar a la aprobación por consenso del mismo.

Otro punto de debate importante en la Comisión sobre este artículo, ha sido sobre la formulación del mismo y la utilización del término buscar asistencia en lugar de solicitar la misma. Esta formulación se basa en la resolución sobre asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, en la que se dice: "[...] cuando el Estado afectado no pueda prestar suficiente asistencia humanitaria a las víctimas que se encuentren bajo su jurisdicción o control de facto, buscará asistencia de las organizaciones internacionales competentes y/o de terceros Estados."<sup>672</sup> Un enfoque similar podemos observar en las Directrices de la FICR donde se estipula que: "[...] el Estado afectado que determine que una situación de desastre rebasa la capacidad nacional para hacerle frente debería buscar asistencia internacional y/o regional para subvenir a las necesidades de los damnificados."<sup>673</sup> Además, como se establece en los comentarios al artículo, la resolución 46/182 de la Asamblea General defiende este enfoque en los casos que una emergencia supere su capacidad de respuesta: "La magnitud y la duración de muchas emergencias

---

<sup>670</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 129

<sup>671</sup> CDI: A/CN.4/652, 2012. párr. 38

<sup>672</sup> IDI: Resolución sobre asistencia humanitaria, 2003. art. III, párr. 3.

<sup>673</sup> FICR, *Introducción a las...*, 2011. art.34.

pueden rebasar la capacidad de reacción de muchos países afectados. Por consiguiente, es sumamente importante la cooperación internacional para enfrentar las situaciones de emergencia y fortalecer la capacidad de reacción de los países afectados. Esa cooperación debería proporcionarse de conformidad con el Derecho Internacional y las leyes nacionales.”<sup>674</sup>

Además, ha de notarse que la Comisión decidió utilizar el término buscar en lugar de solicitar asistencia, al considerar que este último conlleva la implicación de que el consentimiento del Estado afectado se otorga tras la aceptación de dicha solicitud por un tercer Estado u Organismo Internacional. Según la Comisión, el deber de buscar asistencia trae aparejado un enfoque negociado, más amplio, que entraña el inicio proactivo del Estado afectado.”<sup>675</sup>

Aún resta por definir el procedimiento a través del cual puedan determinarse las situaciones en las que las capacidades locales han sido rebasadas, y por ende, ayuda externa es necesaria. En los trabajos preparatorios de la CDI, se adopta un enfoque que sostiene que son los Estados afectados quienes mantienen la discreción para determinar si un desastre en particular ha superado la capacidad local de respuesta. El Relator Especial considera que las autoridades del Estado en cuestión será el que se encuentre en las mejores condiciones para determinar la gravedad de una situación de desastre y los límites de su capacidad nacional de respuesta.<sup>676</sup>

Y este es el enfoque que se mantuvo en la redacción final del artículo. En los comentarios al artículo, se establece que la evaluación de la gravedad del desastre por el Estado afectado debe llevarse a cabo de buena fe.<sup>677</sup> Esta idea de buena fe constituye un principio del Derecho Internacional que se desarrolla en la

---

<sup>674</sup> ONU: A/RES/46/182, 1991.

<sup>675</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 45

<sup>676</sup> CDI: A/CN.4/643, 2011. párr. 49: “El reconocimiento del papel central del Estado afectado en la determinación de si se ha rebasado su capacidad nacional también se ajusta al principio fundamental que figura en el anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General, conforme al cual “la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado”.

<sup>677</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 132

Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, que estipula que "[...] todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fe las obligaciones que ha contraído en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, las obligaciones contraídas en virtud de los principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos, y las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales válidos con arreglo a los principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos."<sup>678</sup>

La cuestión sobre la buena fe puede ocasionar situaciones de controversia entre un Estado que argumenta contar con la capacidad para dar respuesta a una determinada crisis, y otros Estados u organizaciones que poseen indicios de que éste no es el caso. Más aún, en los casos en donde es evidente la falta de capacidad local, se plantea la cuestión de cuánto tiempo puede esperarse para que el Estado afectado solicite o busque la ayuda internacional sin poner en mayor riesgo la vida o el bienestar de las víctimas. En muchas de estas situaciones, como por ejemplo en un terremoto, cada hora resulta vital para atender las necesidades más urgentes. Algunos incluso van más allá y proponen que la evaluación sobre la capacidad de respuesta del Estado sea realizada incluso antes de que se produzca un desastre. Como sostiene, J. Benton Heath, “las víctimas de los desastres merecen un marco jurídico que permita a las víctimas acceder a la ayuda humanitaria incluso antes que un huracán se produzca, cuando es evidente de antemano que el Estado en cuestión, no cuenta con la capacidad adecuada para hacer frente al mismo.”<sup>679</sup>

En este contexto, comienzan a surgir las cuestiones relacionadas al consentimiento del Estado afectado a la asistencia externa ya sea solicitada u ofrecida.. El artículo 13 establece entonces un régimen de consentimiento cualificado de los Estados afectados en relación con las operaciones de socorro en casos de desastre.<sup>680</sup> El de artículo al respecto ha sido formulado de la siguiente manera:

---

<sup>678</sup> ONU: A/RES/26/25, 1970.

<sup>679</sup> J. BENTON HEATH, 2011. *op. cit.* p. 463, la traducción es propia

<sup>680</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 133



## **“Artículo 13**

### **Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa**

1. La prestación de asistencia externa requiere el consentimiento del Estado afectado.
2. El consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente.
3. Cuando se haga un ofrecimiento de asistencia externa de conformidad con el presente proyecto de artículos, el Estado afectado hará saber, cuando sea posible, su decisión sobre ese ofrecimiento en tiempo oportuno.”<sup>681</sup>

El primer apartado de este artículo sigue en la línea del respeto y salvaguarda del principio de soberanía de los Estados como en el resto del proyecto. El requisito del consentimiento para la asistencia internacional es clave, ya que de otro modo, nos encontraríamos frente a una violación del principio de no-intervención bien establecido en el Derecho Internacional. En los comentarios al artículo, la Comisión hace referencia a la resolución de la ONU A/46/182,<sup>682</sup> así como al Convenio de Tampere<sup>683</sup> y el Acuerdo de ASEAN sobre gestión de desastres.<sup>684</sup> Del mismo modo, es un principio ya está reconocido en este proyecto en su artículo 10, párrafo 2, cuando se establece que el Estado afectado tendrá el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de las operaciones de socorro y la asistencia en casos de desastre en su territorio.<sup>685</sup>

Sin embargo, se establece en el segundo apartado que dicho consentimiento no puede ser denegado arbitrariamente. En este sentido, el Relator Especial, pone de relieve en su informe preliminar que en la mayoría de los casos de respuesta a los desastres, el Estado afectado se encuentre dispuesto a permitir la asistencia y el acceso para socorrer a las víctimas, en particular cuando las autoridades no son

---

<sup>681</sup> CDI: A/CN.4/L.831, 2014.

<sup>682</sup> ONU: A/RES/46/182, 1991. Anexo, párr. 3.

<sup>683</sup> Convenio de Tampere, art. 4, párr. 5.

<sup>684</sup> Acuerdo sobre Gestión de Desastres y Respuesta a Emergencias de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (AADMER), diciembre 2009. art. 3, párr. 1.

<sup>685</sup> CDI: A/CN.4/L.831, 2014.

capaces de hacer frente a la situación de desastre y existe una necesidad concreta de llevar socorro y protección a los afectados por el desastre. Pero con ello no se quiere decir que esa práctica general sea una prueba concluyente de que permitir la asistencia externa sea una obligación jurídica.<sup>686</sup>

El consentimiento es un derecho pero no de naturaleza ilimitada ya que como hemos analizado anteriormente, el carácter dual de la soberanía conlleva asimismo una serie de obligaciones, y entre ellas, la de proteger a los ciudadanos del Estado. Existen numerosos ejemplos en los que la situación de las personas afectadas por un desastre se deterioró considerablemente debido a que las autoridades competentes no aceptaron que la situación en sí constituía un desastre o porque las mismas no admitieron el socorro apropiado o los ofrecimientos de socorro o, si lo consintieron, lo hicieron fuera de un tiempo razonable para poder proteger a las víctimas.<sup>687</sup>

Por lo tanto, en aquellas situaciones en las que el Estado carezca de los recursos para proporcionar ayuda humanitaria y protección a las víctimas de desastres, el derecho a denegar consentimiento se vuelve aún más limitado. En efecto, el Relator Especial propone el enfoque que sugiere que el Estado afectado, para cumplir efectivamente con su obligación de asegurar la protección y asistencia a las víctimas, no puede utilizar el consentimiento, que es uno de los atributos derivados de su condición de soberano, si tiene por resultado la falta o reducción de la protección y asistencia cuando se necesita una asistencia externa apropiada que se encuentra disponible.<sup>688</sup>

La cuestión fundamental consiste en determinar cuál sería el procedimiento para determinar los casos en los que la negativa de un Estado a la asistencia humanitaria internacional puede ser considerada como arbitraria. Este es uno de los puntos que

---

<sup>686</sup> CDI: A/CN.4/643, 2011. párr. 43

<sup>687</sup> CDI: A/CN.4/643, 2011. párr. 53

<sup>688</sup> CDI: A/CN.4/643, 2011. párr. 71

mayor debate y preparación ha requerido en el seno de la CDI debido a la diversidad de opiniones entre los Estados miembros. El Relator Especial intenta clarificar la idea estableciendo que: “[...] el hecho de que una decisión de no aceptar la asistencia sea arbitraria o no depende de las circunstancias concretas y debe determinarse caso por caso. La práctica al respecto no es concluyente y, por ello, es de poco valor para extraer una norma general. Las situaciones esbozadas anteriormente pueden ya proporcionar una idea de qué podría considerarse arbitrario a los efectos de aceptar o rechazar la asistencia humanitaria.”<sup>689</sup>

Desde la perspectiva del Derecho de los Derechos Humanos, la Asamblea General reafirmó en dos de sus resoluciones -43/131<sup>690</sup> y 45/100-<sup>691</sup> que dejar a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares sin la asistencia humanitaria apropiada representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana. Por lo que siguiendo los comentarios al artículo, el rechazo de un ofrecimiento de asistencia podría constituir, en determinadas circunstancias, una vulneración del derecho a la vida.<sup>692</sup>

También esta cuestión se encuentra reflejada en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos que hemos analizado en el Capítulo anterior, donde se establece que:

"la aceptación del ofrecimiento de asistencia humanitaria, no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria."<sup>693</sup>

También la cuestión de la arbitrariedad se pone de manifiesto en dos resoluciones

---

<sup>689</sup> Ibid. párr. 72

<sup>690</sup> ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre asistencia humanitaria a las víctimas de desastres y situaciones de emergencias similares*, A/RES/43/131, 1988.

<sup>691</sup> ONU: A/RES/45/100, 1990.

<sup>692</sup> CDI: A/69/10, 2014. p.134. “El Comité de Derechos Humanos ha interpretado que el derecho a la vida reconocido en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos incluye la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para asegurar el disfrute de este derecho.”

<sup>693</sup> ONU: E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998. Principio 25, párr. 2.

del Instituto de Derecho Internacional. Por un lado, en el año 1989 el IDI sostuvo que:

“Los Estados en cuyo territorio existan tales situaciones de necesidad [o la vida o la salud de la población se vean gravemente amenazadas] no rechazará arbitrariamente ofrecimientos de socorro humanitario.”<sup>694</sup>

Y en segundo lugar cuando el IDI decidió revisar esta cuestión en el año 2003, donde se estableció que:

“Los Estados afectados están obligados a no rechazar de manera arbitraria e injustificada un ofrecimiento de buena fe cuya intención sea exclusivamente la prestación de asistencia humanitaria, ni denegar el acceso a las víctimas. En particular, no podrán rechazar un ofrecimiento ni denegar dicho acceso si con ello es probable que estén poniendo en peligro derechos humanos fundamentales de las víctimas o ello equivaliera a una contravención de la prohibición de dejar morir de hambre a civiles como método de guerra.”<sup>695</sup>

Sin embargo, durante la fase preparatoria de este artículo, varias delegaciones que integran la CDI consideraron que el término “arbitrariamente” que figuraba en el segundo párrafo podría dar lugar a dificultades de interpretación. En particular, se podrían prever discrepancias en cuestiones como el modo de determinar cuándo la denegación sería arbitraria, quién debería realizar esa valoración o cuáles serían las consecuencias. Por este motivo, se sugirió que el término debería aclararse tanto en el texto como en el comentario.<sup>696</sup> Es por eso que en los comentarios se establecen una serie de criterios y requisitos más detallados para abordar esta cuestión, aunque no se hace referencia a cuáles serían las consecuencias de que una acción del Estado fuera considerada arbitraria.

---

<sup>694</sup> IDI, *Resolución sobre la protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados*, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, Sesión de Santiago de Compostela, 1989. art. 5, párr. 2.

<sup>695</sup> IDI, *Resolución...*, 2003. art. VIII, párr. 1

<sup>696</sup> CDI: A/CN.4/652, 2012. párr. 39

En los comentarios, se han determinado 3 criterios principales para determinar si la denegación al consentimiento de asistencia externa ha sido arbitraria. En primer lugar, cuando el Estado parte tenga capacidad y disposición para proporcionar una respuesta adecuada y efectiva a un desastre teniendo en cuenta sus propios recursos. En segundo término, cuando el Estado afectado haya aceptado asistencia apropiada y suficiente de otras fuentes. Y por último, cuando el ofrecimiento en cuestión no se haga con arreglo al presente Proyecto de artículos.<sup>697</sup>

Es por eso que el artículo incluye en el apartado 3, el requisito para que el Estado afectado deba informar sobre su decisión respecto de la ayuda ofrecida. La Comisión alienta a los Estados afectados a que expliquen los casos en los que denieguen el consentimiento a la prestación de asistencia ofrecida por otros Estados. La intención detrás de este apartado es contribuir a la determinación de la buena fe en la decisión del Estado afectado de denegar el consentimiento; ya que la falta de argumentos podría reforzar la idea de que la denegación del consentimiento ha sido arbitraria.<sup>698</sup>

También es importante señalar que tanto el proceso de consentimiento como la denegación de asistencia externa ofrecida pueden requerir recursos y capacidades por parte de un Estado, principalmente en cuanto a la comunicación y cuestiones protocolares, justamente en momentos de emergencia en los que las autoridades se encuentran ya desbordadas con otras responsabilidades. Es por eso que en el párrafo 3, se buscó evitar cargar a los Estados de mayores responsabilidades procesales. La Comisión optó por la fórmula "comunicará su decisión sobre ese ofrecimiento"<sup>699</sup> a fin de dar la máxima flexibilidad a los Estados afectados para determinar la mejor forma de dar una respuesta a los ofrecimientos de asistencia.<sup>700</sup>

---

<sup>697</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 135

<sup>698</sup> Ibid.

<sup>699</sup> CDI: A/CN.4/L.831, 2014.

<sup>700</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 135

En el caso de otorgar el consentimiento, algunos Estados, por razones políticas o por obstáculos provenientes de sus procesos operativos internos, optan por dar una aceptación implícita y/o anticipada de la ayuda internacional con el fin de agilizar las operaciones de socorro. Como establece la FICR, se ha constatado una práctica seguida por algunos Estados afectados, normalmente los que no desean o no están en condiciones de formular peticiones específicas de asistencia internacional en forma oportuna (o que se enfrentan a obstáculos jurídicos internos), consistente en anunciar de antemano que “aceptarían” la asistencia ofrecida, evitando de este modo el recurso a los mecanismos de petición y oferta más formales.<sup>701</sup>

Una vez consentida la asistencia externa, el Proyecto avanza hacia las condiciones impuestas por el Estado afectado de la asistencia externa, “[...] desarrollando el principio consagrado en el proyecto de artículo 10, en que se reconoce el papel principal del Estado afectado en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de la prestación de socorro y asistencia en casos de desastre en su territorio.”<sup>702</sup>

## **“Artículo 14**

### **Condiciones de prestación de la asistencia externa**

El Estado afectado puede establecer condiciones para la prestación de la asistencia externa. Dichas condiciones deberán ser conformes con el presente proyecto de artículos, las normas de derecho internacional aplicables y el derecho interno del Estado afectado. Las condiciones deberán tener en cuenta las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia. Al formular tales condiciones, el Estado afectado deberá indicar el alcance y el tipo de la asistencia buscada.”<sup>703</sup>

En los comentarios al artículo queda reflejado que la naturaleza de las condiciones,

---

<sup>701</sup> D. FISHER, 2007. *loc. cit.* p 91

<sup>702</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 46

<sup>703</sup> CDI: A/CN.4/L.831, 2014.

impuestas por el Estado afectado, debe guiarse por las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y por la calidad de la asistencia. Asimismo se exige también, del mismo modo que en el artículo 13<sup>704</sup> que al formular tales condiciones el Estado afectado indique el alcance y el tipo de la asistencia requerida.

Las condiciones a la asistencia externa, establecidas por los Estados afectados deben ajustarse al marco jurídico dado por el Proyecto de artículos, las normas de Derecho Internacional aplicables y el derecho interno del Estado afectado.<sup>705</sup> En los comentarios al artículo queda claro que la expresión “[...] al presente proyecto de artículos” fue utilizada para destacar que todas las condiciones deben ajustarse a los principios enunciados en el proyecto de artículos, ya que no hay necesidad de repetir una enumeración de los principios humanitarios y jurídicos que ya se abordan en otras disposiciones.<sup>706</sup>

Es interesante asimismo, la referencia que se hace al derecho interno del Estado afectado ya que pone de relieve la autoridad de las leyes nacionales en la zona afectada específica.<sup>707</sup> Este es un elemento que no había sido expresado de modo explícito en artículos anteriores. Pero no todos los Estados cuentan con legislación interna sobre cuestiones de desastre, aunque en su gran mayoría cuenta con normativa vigente para catástrofe o manejo de crisis. Este artículo tampoco lo exige. Solamente se establece que para poder establecer condiciones a la asistencia externa, éstas deben ajustarse a la legislación nacional pertinente (o relevante) vigente en el Estado afectado. Este principio tiene una dimensión dual en el sentido que tanto “el Estado afectado como el actor que preste asistencia deben cumplir las normas aplicables del derecho interno del Estado afectado. El Estado afectado solo puede imponer condiciones que se ajusten a esas leyes y el actor que preste asistencia debe cumplir esas leyes en todo momento durante toda la asistencia. Esta

---

<sup>704</sup> Ibid.

<sup>705</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 46

<sup>706</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 138

<sup>707</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 138

reciprocidad no se especifica en el proyecto de artículo, ya que es inherente al principio más amplio del respeto del derecho interno.”<sup>708</sup>

## **9. El derecho a ofrecer ayuda: artículo 12**

En el artículo 12, la CDI se ocupa del derecho de los Estados no afectados y de las organizaciones internacionales y otros actores a ofrecer ayuda a los Estados afectados una vez ocurrido el desastre. Esta sección intenta regular los ofrecimientos de asistencia, no a su prestación efectiva que se aborda en los proyectos de artículos subsiguientes. Esos ofrecimientos, ya sean de carácter unilateral o en respuesta a una solicitud por parte del Estado afectado, son esencialmente voluntarios y no deben interpretarse como un reconocimiento de la existencia de una obligación jurídica de prestar asistencia.<sup>709</sup>

Desde esta perspectiva, de acuerdo a los principios de solidaridad y cooperación internacional que han orientado este trabajo de la Comisión desde un comienzo, un ofrecimiento de ayuda por parte de un Estado no afectado o organismo internacional relevante, no puede considerarse como una intromisión en los asuntos internos de un Estado sino que constituye un derecho ya afianzado en la práctica de las relaciones internacionales como en diversos instrumentos internacionales.<sup>710</sup> Aunque de ningún modo constituye una obligación para los Estados cooperantes.

El proyecto de artículo en este caso, aprobado por la Comisión, establece que;

---

<sup>708</sup> CDI: A/69/10, 2014, p. 140

<sup>709</sup> CDI: A/69/10, 2014, p. 140

<sup>710</sup> CDI: A/69/10, 2014, párr. 84-88



## **“Artículo 12**

### **Ofrecimientos de asistencia externa**

1. En caso de desastre, los Estados, las Naciones Unidas y otros potenciales actores que presten asistencia podrán ofrecer asistencia al Estado afectado.
2. Cuando un Estado afectado formule una solicitud de asistencia externa a otro Estado, a las Naciones Unidas o a otro potencial actor que preste asistencia, estos deberán considerar debidamente y sin demora dicha solicitud e informar al Estado afectado de la decisión adoptada al respecto.”<sup>711</sup>

Una primera cuestión a analizar respecto de la formulación provisoria de este artículo es que no trasciende el derecho de ofrecer ayuda. Es decir, si bien dentro de la CDI se han llevado a cabo debates sobre si este derecho, constituye asimismo una obligación para los Estados no afectados, se ha concluido que dicho deber no forma parte de una norma cristalizada en el Derecho Internacional, y por ende, no es incluido en el proyecto de artículo. La CDI sostiene: “[...] Sin perjuicio de que se afirme de la existencia de un derecho a la asistencia humanitaria de carácter general, esta tesis, en la medida en que atribuye a la comunidad internacional el deber (y no el derecho) de prestar asistencia, no se encuentra definitivamente consolidada a nivel mundial como norma de derecho positivo.”<sup>712</sup>

Es por este motivo que normalmente las obligaciones positivas de prestar asistencia, previa solicitud del Estado afectado, son objeto de acuerdos específicos, incluso de carácter bilateral o regional y por lo general, se encuentran condicionadas a la capacidad del Estado para prestar la ayuda.<sup>713</sup> La capacidad del Estado es un obstáculo difícil de sortear a la hora de establecer una obligación de ofrecer ayuda, a menos que existan acuerdos de cooperación con cuotas de participación establecidas y acordadas de antemano.<sup>714</sup>

---

<sup>711</sup> CDI: A/CN.4/L.831, 2014.

<sup>712</sup> CDI: A/CN.4/590, 2007. párr. 61

<sup>713</sup> Ibid. párr. 63

<sup>714</sup> Más allá de acuerdos bilaterales o regionales en vigencia, existe, por ejemplo, la base de datos

Para algunas organizaciones internacionales, cuyo mandato es de carácter humanitario, la obligación de prestar ayuda es más evidente y se encuentra codificada más exhaustivamente en diversos documentos. Estas organizaciones cuentan asimismo con recursos pre-asignados para llevar a cabo dichas tareas. Como se establece en la resolución del año 2003 del Instituto de Derecho Internacional sobre este tema: “Las organizaciones inter-gubernamentales deberán ofrecer asistencia humanitaria a las víctimas de desastres de conformidad con sus propios mandatos y disposiciones estatutarias.”<sup>715</sup> Por ejemplo, dentro del sistema humanitario de las Naciones Unidas, la OCHA y la figura del Coordinador en casos de Socorro, así como los otros mecanismos de coordinación, incluyendo a los llamamientos de fondos y al Comité Permanente entre Agencias, fueron establecidos a tales efectos.<sup>716</sup> Sin embargo, los recursos para llevar a cabo labores de asistencia a Estados afectados, son obtenidos a través de procesos de recaudación para cada emergencia en particular, afectando de este modo la capacidad operativa de cada respuesta de acuerdo al financiamiento obtenido de estos organismos.<sup>717</sup>

Durante los trabajos de preparación de este artículo en la Comisión, se recibieron varios comentarios de los Estados. Muchos Estados recibieron positivamente el hecho de que la Comisión reconociera la función de las organizaciones internacionales y otros actores humanitarios como las ONGs en la protección de las personas en casos de desastre, aunque se consideró que no estaba claro si los proyectos de artículo correspondientes también incluían a las organizaciones de integración regional, como la Unión Europea.<sup>718</sup>

---

de OCHA sobre los bienes humanitarios en stock (*Emergency stockpiles*), donde los gobiernos, Organizaciones Internacionales y ONGs comparten información sobre los bienes y lo equipos humanitarios que podrían desplegarse en casos de emergencia. <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/logistics-support/emergency-stockpiles>

<sup>715</sup> IDI, *Resolución...*, 2003. sección V, párr. 2

<sup>716</sup> ONU: A/48/182, 1991.

<sup>717</sup> En el siguiente enlace se describe en detalle el proceso de financiamiento de las operaciones humanitarias de la comunidad internacional en apoyo a países que requieren ayuda externa: <http://www.unocha.org/what-we-do/humanitarian-financing/overview> (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>718</sup> Unión Europea (CDI:A/C.6/66/SR.21, párr. 57)

Este comentario pone de relieve una característica singular de la comunidad humanitaria de los últimos años y que es la creciente multiplicidad de actores que se han sumado a labores de protección y que tal vez no encuentren su nicho en los artículos de este Proyecto, que ha sido concebido primordialmente teniendo en cuenta el papel de los Estados y las organizaciones internacionales más tradicionales. La Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja mostró su disconformidad durante el proceso sobre el papel que se otorgaba a las organizaciones de la sociedad civil en el Proyecto, indicando que si este era el caso, los actores humanitarios no gubernamentales se encontrarán en una laguna jurídica y se verán obligados a recurrir a otros marcos regulatorios para poder desempeñar sus funciones adecuadamente.<sup>719</sup>

## **10. Implementación de la ayuda externa: artículos 15, 16 y 17**

Una vez analizadas las cuestiones pertinentes a los ofrecimientos de asistencia externa, el derecho del Estado afectado de consentir a dichos ofrecimientos junto a las obligaciones relacionadas con buscar asistencia en los casos en los que la capacidad local se vea rebasada por la situación, el proyecto de artículo se centra en cómo la asistencia externa (ya consentido por el Estado afectado) debe llevarse a cabo, incluyendo las medidas que el Estado afectado debe tomar para facilitar la misma.

El artículo 15 del Proyecto se ocupa de la facilitación de la asistencia externa e incluye dos componentes principales que analizaremos a continuación.

---

<sup>719</sup> FICR, *Comments on the International Law Commission's draft articles on protecting persons in the event of disasters*, 2010.

## **“Artículo 15**

### **Facilitación de la asistencia externa**

1. El Estado afectado tomará las medidas necesarias, de conformidad con su derecho interno, para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa, en particular en relación con:

a) el personal de socorro, en ámbitos como los privilegios e inmunidades, los requisitos de visados y entrada, los permisos de trabajo y la libertad de circulación; y

b) el equipo y los bienes, en ámbitos como la reglamentación aduanera y los aranceles, la fiscalidad, el transporte, así como su disposición ulterior.

2. El Estado afectado se asegurará de que su legislación y otras normas pertinentes sean fácilmente accesibles, a fin de facilitar el respeto del derecho nacional.”<sup>720</sup>

Como ha quedado establecido en los comentarios al artículo, la finalidad del mismo consiste fundamentalmente en velar por que el derecho interno prevea la prestación de asistencia externa pronta y efectiva. Y para ello, requiere además que el Estado afectado se asegure de que su legislación y su reglamentación pertinentes sean fácilmente accesibles para los actores externos que presten asistencia.<sup>721</sup>

No se hace referencia solamente a los ámbitos legislativos o marcos jurídicos vigentes en un Estado a la hora de afrontar una situación de desastre. La fórmula tomará las medidas necesarias con arreglo a su derecho interno puede incluir, entre otras cosas, medidas legislativas, ejecutivas y administrativas. “[...] Esas medidas también pueden abarcar las adoptadas en virtud de legislación de emergencia, así como los ajustes o exenciones temporales permisibles de la aplicabilidad de determinada legislación o reglamentación nacional, según proceda.”<sup>722</sup>

---

<sup>720</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

<sup>721</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 142

<sup>722</sup> Ibid.

Como hemos analizado en el Capítulo II de este trabajo, en muchos casos se dificulta el ingreso de los trabajadores humanitarios a un Estado, o una vez dentro del Estado, a la zona que ha sido particularmente afectada por un desastre. En muchos casos, se trata de cuestiones políticas, como estudiamos en el caso del ciclón Nargis en Birmania, pero en otros, simplemente la falta de legislación pertinente que regule la asistencia externa; y es justamente ese vacío jurídico, el que intenta abordarse en este artículo.

En la segunda sección del artículo se hace referencia a que toda la legislación y la reglamentación pertinentes sean fácilmente accesibles para los actores que prestan asistencia externa.<sup>723</sup> Si bien no impone ninguna obligación específica a los Estados afectados respecto de si dicha accesibilidad debe ser buscada en función de idiomas, tipos de actores externos, comunicaciones oficiales, o como se llegó a debatir si debía hacerse llegar a cada actor externo en particular.

En el siguiente artículo, complementando a lo establecido en el artículo 15, se hace referencia especialmente a la protección del personal, equipo y de los bienes utilizados para prestar la asistencia externa.

## **“Artículo 16**

### **Protección del personal, el equipo y los bienes de socorro**

El Estado afectado deberá adoptar las medidas apropiadas para asegurar la protección del personal de socorro y del equipo y los bienes que se encuentren en su territorio, o en un territorio bajo su jurisdicción o control, con el fin de proporcionar asistencia externa.”<sup>724</sup>

Este artículo es de suma relevancia al contexto actual debido a los problemas de seguridad que han sufrido en aumento los trabajadores humanitarios en los últimos

---

<sup>723</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 143

<sup>724</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

años. El Informe del Secretario General de la ONU sobre la seguridad del personal de asistencia humanitaria y la protección del personal de las Naciones Unidas,<sup>725</sup> así como otras fuentes,<sup>726</sup> ponen de manifiesto que los episodios se repiten en forma de ataques deliberados, violencia y robo, en detrimento del personal y los activos pertenecientes a esas misiones. Aunque se trate de un Estado sin problemas de seguridad en tiempos de normalidad, una vez que se produce un desastre, las situaciones pueden tornarse caóticas y las consideraciones de seguridad en relación con estos trabajadores humanitarios y objetos podrían obstaculizar la realización de actividades para apoyar a las víctimas, reduciendo así la probabilidad de que sus necesidades fundamentales sean debidamente atendidas.<sup>727</sup>

Si bien de hecho estas situaciones de riesgo para los trabajadores humanitarios y sus equipos, se registran con mayor frecuencia en situaciones de conflicto armado; en situación de desastres, la posibilidad de que el personal de socorro y sus bienes y equipo afronten riesgos es real y, por consiguiente, de acuerdo al Relator Especial no puede excluirse.<sup>728</sup> De hecho, en el pasado algunos acontecimientos han puesto de relieve la pertinencia de las preocupaciones en materia de seguridad también en situaciones de desastres.

Este artículo tiene, por un lado, “[...] un carácter de resultado al imponer al Estado afectado el deber de no causar daños al personal, el equipo y los bienes utilizados para la prestación de asistencia externa mediante actos realizados por sus órganos. Por el otro, prevé una obligación de comportamiento, al contemplar la adopción de una serie de medidas para evitar que agentes no estatales lleven a cabo actividades perjudiciales, por ejemplo con objeto de aprovecharse de las inestables condiciones

---

<sup>725</sup> ONU: *Seguridad del personal de asistencia humanitaria y protección del personal de las Naciones Unidas - Informe del Secretario General*, A/68/489, 2013.

<sup>726</sup> Asimismo, puede consultarse la ocurrencia y otras estadísticas sobre problemas de seguridad enfrentados por el personal humanitario en <https://aidworkersecurity.org>, que es un sitio web especializado en monitorear ese tema. (fecha de último acceso: junio 2016)

<sup>727</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 143

<sup>728</sup> CDI: *Séptimo informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre - Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, A/CN.4/668, 2014. párr. 9

de seguridad a que pueden dar lugar los desastres para enriquecerse ilícitamente con actividades delictivas dirigidas contra el personal, el equipo y los bienes de socorro en casos de desastre.”<sup>729</sup> En los comentarios al artículo, se deja en claro que lo que se exige del Estado es que actúe de manera razonablemente prudente y diligente, intentando evitar sucesos perjudiciales que puedan provocar agentes no estatales. Las medidas que adopten los Estados para hacer todo lo que esté en su mano por lograr el objetivo previsto dependen del contexto,<sup>730</sup> pero no son estipuladas en el artículo ni en sus comentarios.

Desde algunos sectores se ha cuestionado la necesidad de este artículo argumentando que las disposiciones relativas a la facilitación de la asistencia externa, previstas en el artículo 12<sup>731</sup> de este Proyecto, debían ya incluir la protección de los trabajadores humanitarios y sus bienes. Sin embargo, el Relator Especial mantuvo la posición en favor de la necesidad de “[...] mantener separadas las obligaciones que incumben a la facilitación de la asistencia externa, por un lado, y las relativas a la protección del personal de socorro, sus bienes y equipo, por otro, se refleja claramente en la práctica internacional.”<sup>732</sup> En su séptimo informe a la Comisión, el Relator Especial sustenta este punto haciendo referencia a una serie de tratados universales, regionales y bilaterales, así como en los instrumentos jurídicos incipientes, en donde se realiza una formulación específica en cuanto a la importancia de la protección del personal y los bienes que forman parte de la asistencia externa.<sup>733</sup>

Desde la perspectiva de la implementación de la protección, la Comisión establece que las autoridades nacionales son las que se encuentran en mejores condiciones para garantizar un marco de seguridad adecuado para que se lleven a cabo las actividades de socorro. Sobre todo al momento de evaluar la situación de seguridad

---

<sup>729</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 47

<sup>730</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 144

<sup>731</sup> CDI: A/CN.4/L.831, 2014.

<sup>732</sup> CDI: A/CN.4/668, 2014. párr. 14

<sup>733</sup> Ibid.

que podría enfrentar el personal de socorro internacional, y de cooperar con él para hacer frente a los problemas de seguridad y coordinar las actividades de los actores extranjeros, teniendo en cuenta esos problemas.<sup>734</sup>

Sobre este último apartado, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja sostiene que el hecho de que no se diferencie en el artículo al personal civil o militar puede generar riesgos significativos a la aceptación y la seguridad de los trabajadores en el Estado donde se desplieguen. Es por eso, continúa el razonamiento de la FICR, que se han adoptado las Directrices de Oslo sobre el Uso de Recursos Militares y de la Defensa Civil de Extranjeros en Operaciones de Socorro<sup>735</sup> en casos de desastre, que requiere que el personal militar sea utilizado cuando las alternativas dentro del personal civil no sean las más adecuadas. Estas Directrices, también aconsejan que el uso del personal militar sea utilizado en la medida de lo posible en acciones indirectas (como transporte, o infraestructura), en lugar de contacto cara a cara con las comunidades afectadas. Por la tanto, la FICR solicita que la Comisión tome en cuenta el lenguaje y conceptos acordados en las Directrices de Oslo, para el desarrollo de sus artículos sobre este proyecto.<sup>736</sup>

Luego, ya en el artículo 17 de este Proyecto, se establecen las disposiciones relacionadas con la finalización de la asistencia externa. Esta es la formulación final aprobada del artículo:

## **“Artículo 17**

### **Terminación de la asistencia externa**

El Estado afectado, el Estado que presta asistencia, las Naciones Unidas u otro actor

---

<sup>734</sup> CDI: A/69/10, 2014, p. 145

<sup>735</sup> OCHA, *Directrices sobre el uso de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre*, OCHA, 2007.

<sup>736</sup> FICR, *Statement by Anne Christensen on behalf of the International Federation of the Red Cross and the Red Crescent Societies delegation to the United Nations*, FICR, 2014.



que preste asistencia podrán terminar la prestación de asistencia externa en cualquier momento. El Estado o actor que se proponga la terminación deberá notificarlo oportunamente. El Estado afectado y, cuando proceda, el Estado que preste asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia deberán celebrar consultas sobre la terminación de la asistencia externa y sus modalidades.”<sup>737</sup>

Esta disposición incluye dos elementos diferentes. Por un lado, se hace referencia a la consulta que debe llevarse a cabo entre el Estado afectado y el actor externo que ha prestado la asistencia para ponerse de acuerdo, basados en los principios de cooperación y solidaridad, en las condiciones para la finalización de la asistencia. Por otro, se establece el requisito de que las partes que deseen la terminación de la asistencia suministren la notificación apropiada.<sup>738</sup>

En los artículos 10 y 12 de este Proyecto,<sup>739</sup> ya se hacía referencia al hecho de que el Estado afectado ejerce el control efectivo de todas las fases de la asistencia externa y los trabajos de socorro en su territorio, así como el derecho que el mismo tiene en cuanto a otorgar consentimiento a la asistencia externa. De ambas disposiciones se desprende que el Estado afectado puede retirar su consentimiento y poner así fin a la asistencia externa y al régimen jurídico en cuyo marco se haya estado prestando.<sup>740</sup> En este caso, no es necesaria la obligación de acordar en una consulta con los actores que prestan asistencia, aunque sí se hace referencia en los comentarios a la necesidad de notificar adecuadamente dicha decisión como veremos más adelante.

Pero puede ocurrir también que los propios Estados, como otros actores que presten asistencia, puedan necesitar poner fin a sus actividades de asistencia (porque los

---

<sup>737</sup> CDI: A/CN.4/L.871, 2016.

<sup>738</sup> CDI: A/69/10, 2014, p. 146

<sup>739</sup> CDI: A/CN.4/L.831, 2014.

<sup>740</sup> CDI: A/69/10, 2014, p. 146

recursos se han agotado o porque se produce otro desastre que hace necesario desviar los recursos, etc.).<sup>741</sup> De allí que se establezca la obligación de consulta entre los actores involucrados, reflejando el espíritu de solidaridad y cooperación de acuerdo a lo establecido en los artículos 8, 9 y 10 de este Proyecto.<sup>742</sup>

También en los comentarios se deja claro que en cualquier caso, el texto del artículo debe leerse a la luz del objeto del Proyecto de artículos, que se indica en el borrador de artículo 2; por lo tanto, las decisiones relativas a la terminación de la asistencia deben tomarse teniendo en cuenta las necesidades de las personas afectadas por desastres, a saber, si esas necesidades han sido atendidas y en qué medida lo han sido.<sup>743</sup>

Por último, en los comentarios se establece el requisito de que la parte (incluyendo al Estado afectado) que desee la terminación de la asistencia externa lo notifique. Una notificación apropiada es necesaria para garantizar un cierto grado de estabilidad de la situación, de manera que ninguna parte se vea perjudicada por una terminación brusca de la asistencia.<sup>744</sup>

## **11. El futuro del Proyecto de artículos**

En mayo del 2014, la Comisión consideró y adoptó los artículos provenientes de su Comité de Redacción.<sup>745</sup> En agosto del mismo año, se aprobaron los comentarios a los artículos.<sup>746</sup> Ese mismo mes, de acuerdo a los artículos 16 al 21 de su Estatuto, la Comisión envió el Proyecto de artículos, a través del Secretario General, a los

---

<sup>741</sup> S. GONZÁLES NAPOLITANO et al., 2015. *op. cit.* p. 47

<sup>742</sup> CDI: A/CN.4/L.831, 2014.

<sup>743</sup> CDI: A/69/10, 2014. p. 146

<sup>744</sup> Ibid.

<sup>745</sup> CDI: *Protección de las personas en casos de desastre/Informe del Comité de Redacción*, A/CN.4/SR.3213, sesión del 30 de mayo 2014.

<sup>746</sup> CDI: *Protección de las personas en casos de desastre/Informe del Comité de Redacción*, A/CN.4/SR.3238, sesión del 5 de agosto del 2014.

Estados, las organizaciones internacionales competentes, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la FICR para que estos pudieran enviar sus comentarios y observaciones antes del 1 de enero del 2016.<sup>747</sup> También fueron invitados a comentar la OCHA y la Oficina de la ONU encargada de la reducción de riesgos de desastre. Algunos actores han comentado que el proceso de consulta final debería haber incluido también a representantes de varias ONGs de gran relevancia en la cuestión, así como algunas entidades del sector privado.

Una vez recibidos los comentarios finales al Proyecto de artículos, el Relator Especial envió un nuevo informe a la Comisión (el último del Relator Especial en este Proyecto), en el que se analizan los comentarios recibidos y las opciones para el futuro del Proyecto de artículos. El Relator Especial ya había manifestado públicamente su intención de proponer a la Comisión, que el Proyecto de artículos se convierta en la base para un tratado internacional sobre este tema. Esta opción ha recibido el apoyo desde sectores de gran relevancia, como los son la FICR<sup>748</sup> y la Unión Parlamentaria Internacional.<sup>749</sup> Por este motivo, en su último informe, el Relator Especial sostiene que “[...] la forma más segura y oportuna de que el Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre pueda servir para su fin y ser verdaderamente eficaz ante la creciente frecuencia e intensidad de los desastres sería utilizarlo como base para la aprobación de un instrumento vinculante, como una convención internacional.”<sup>750</sup>

En su 3335ª sesión, celebrada en agosto de 2016, la CDI decidió, de conformidad con el artículo 23 de su Estatuto,<sup>751</sup> recomendar a la Asamblea General que se elaborase una convención tomando como base el Proyecto de artículos sobre la

---

<sup>747</sup> CDI: *Protección de las personas en casos de desastre/Informe del Comité de Redacción*, A/CN.4/SR.3239, sesión del 10 de octubre del 2014.

<sup>748</sup> FICR, *Statement by ...*, 2014.

<sup>749</sup> E. Valencia-Ospina, *Conferencia del Relator Especial Eduardo Valencia-Ospina*, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, marzo del 2014.

<sup>750</sup> CDI: *Octavo informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre - Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, A/CN.4/697, 2016.

<sup>751</sup> ONU: Resolución 174 (II) de la Asamblea General de la ONU, A/RES/3/174, 1947.

protección de las personas en caso de desastre aprobado en segunda lectura.<sup>752</sup> Ahora, la Asamblea General de la ONU podrá rechazar dicha propuesta de la CDI, simplemente tomar nota de la misma o aceptarla. Analizamos en las conclusiones las posibles implicaciones de cada opción.

---

<sup>752</sup> CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional 67º período de sesiones*, A/71/10, 2016.



## **Conclusiones**

### **1. Sobre el marco jurídico que regula la protección de las personas en casos de desastre**

1.1 Una vez realizado el análisis del marco jurídico existente que regula la protección de las personas afectadas en situaciones de desastre, ha quedado demostrado que no existe un sistema jurídico vinculante y universal que regule todos los aspectos claves de este proceso. A pesar de ello, un creciente interés por el desarrollo de un Derecho relativo a los Desastres, de alcance global y vinculante que se aplique en tiempos de paz (más allá del ámbito del Derecho Humanitario) se ha consolidado, principalmente a través de los trabajos de la CDI y otras iniciativas como el proyecto de la FICR en la materia.

1.2 También hemos concluido que no existe verdaderamente duplicación en el trabajo de la CDI con el trabajo de la FICR en lo que respecta al desarrollo de un instrumento jurídico que regule los aspectos internacionales de la cooperación en casos de desastre. El Proyecto de protección de personas en caso de desastres de la CDI es un Proyecto Marco, que propone una serie de artículos con el objeto de regular la protección de las personas y la cooperación internacional en caso de desastres. Tiene un enfoque global y de carácter internacional. En cambio, el trabajo de la FICR se encuentra más enfocado a los aspectos operacionales de la respuesta a desastres, ocupándose de materias como visados, logísticas, desarrollo de legislación nacional, etc. Por lo tanto, en lugar de duplicación existe un alto grado de complementariedad entre ambos procesos que ha sido asimismo reconocido por el Relator Especial de la CDI como por las autoridades de la FICR, como lo hemos documentado en este trabajo.

1.3 Tampoco existe duplicación entre el trabajo propuesto por la CDI y otras ramas

del Derecho Internacional que se han ocupado de esta cuestión. Si bien el trabajo de la Comisión está basado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y existen a su vez, otras fuentes que han sido incorporadas en el Proyecto, como el Derecho de los Refugiados y Desplazados, el Derecho Humanitario o el Derecho Ambiental, ninguna de esas ramas se ocupa de todos los aspectos de la protección de las personas en caso de desastre, y el Proyecto de la CDI en este caso, permite la consolidación de estas fuentes en un Proyecto de artículos marco, focalizado en la protección de las personas en situaciones de desastre, con disposiciones formuladas a los efectos de responder a necesidades específicas que surgen en estos contextos.

1.4 Lo que sí ha quedado claro, como también ha sido explicado con más detalle en la sección 2.4 de la Introducción a este trabajo, es que a pesar de la gran cantidad de instrumentos en vigor o en desarrollo, existen aún vacíos jurídicos concretos que deben ser resueltos con extrema urgencia. Si bien estos vacíos representan riesgos de diverso grado en cuanto a la protección, en algunos casos, como es el caso de los refugiados ambientales o los apátridas, los vacíos jurídicos tienen una relación directa con el sufrimiento inmediato de estas personas y su situación de desprotección debe ser atendida con urgencia.

1.5 También ha quedado comprobado que el debate sobre la protección frente a los desastres y el Derecho Internacional ha llegado para instalarse en la agenda internacional debido a la ocurrencia cada vez más frecuente y de mayor gravedad de estos acontecimientos en el mundo y el papel que juega cada vez con mayor relevancia, la protección del individuo y sus derechos dentro del Derecho Internacional. Tanto el Proyecto de la CDI como los otros proyectos en la materia, aunque sean de alcance regional, sectorial, o como en el caso del programa de la FIRC destinado a cuestiones logísticas y operacionales, comienzan a ser analizados extensamente por la comunidad académica, jurídica y humanitaria, promoviendo así el desarrollo de esta incipiente rama del Derecho Internacional.

## **2. Sobre la nueva concepción de desastres**

2.1 La evolución en la concepción de los desastres, desde una perspectiva donde la naturaleza se situaba en el centro de las causas, hacia un enfoque en el que la acción humana, ya sea por comisión u omisión de ciertos actos son parte esencial del proceso de formación los desastres, genera un nuevo contexto para la determinación de responsabilidades de los individuos y autoridades pertinentes. A lo largo de este estudio, hemos hecho referencia a varios ejemplos específicos en los que procesos judiciales han sido iniciados contra funcionarios nacionales por actos cometidos u omitidos durante la respuesta o prevención a una situación de desastre. Por ejemplo, el caso de las demandas al gobierno de Chile por haber alertado erróneamente sobre el tsunami del 2010 o el caso de los científicos italianos que no alertaron debidamente a la población de la posible ocurrencia del terremoto de L'Aquila.

2.2 Aún más, en el marco de la nueva concepción de desastres en la que las labores de preparación y reducción de riesgos deben llevarse a cabo permanentemente, y en particular, en las fases previas a la ocurrencia de un desastre, la responsabilidad de las autoridades puede asimismo ser cuestionada aunque no exista aún una situación de desastre. Es decir, se podría interpelar a las autoridades que no están protegiendo a los ciudadanos debidamente, por no realizar tareas de preparación y reducción de riesgos de desastre. Este es, sin lugar a dudas, un tema que deberá desarrollarse dentro del ámbito de la reducción del riesgo de desastres a futuro.

## **3. Sobre los derechos humanos y el derecho a la asistencia humanitaria**

3.1 En este trabajo, existen suficientes elementos para concluir que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es el que sustenta el desarrollo de un Derecho relativo a los Desastres, y por ende, el que brinda los elementos para



asegurar la protección de las personas en caso de desastre. Como hemos hecho mención en el Capítulo II de este trabajo, los afectados por un desastre no pierden automáticamente sus derechos debido a esa situación, y por lo tanto, las obligaciones en materia de protección y promoción de los derechos humanos que los Estados tienen con sus ciudadanos permanecen intactas.

3.2 En la misma línea, los enfoques que proponen el derecho a la asistencia humanitaria como camino hacia la protección de las víctimas se encuentran con el desafío de hacer efectivo el cumplimiento de tal derecho, como sucede en general con la aplicación práctica de los instrumentos internacionales de derechos humanos. En el caso de la existencia del derecho a la asistencia, este desafío se incrementa al tratarse de un derecho de tercera generación, sobre el cual no existe aún un consenso universal en cuanto a su validez. Otro punto a tener en cuenta sobre este derecho es el del principio de no discriminación, ya que podría darse el caso que los afectados por un desastre reciban un trato preferencial que aquellos que no han sufrido dichos eventos y desde esa perspectiva, generar una situación de discriminación en la protección de los derechos humanos de la población. Lo vemos a menudo en situaciones de conflicto, donde puede observarse el caso de refugiados que son acogidos en países con altos índices de pobreza y vulnerabilidad, y que reciben asistencia humanitaria a la que las poblaciones locales no pueden acceder.

3.3 Los enfoques que han promovido la aplicación de la doctrina de Responsabilidad de Proteger, o mismo el involucramiento del Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU, declarando algunos desastres como una amenaza a la paz y seguridad internacional, carecen en la actualidad de apoyo o relevancia aunque tal vez podrían constituir un nuevo elemento de debate a futuro, junto a otros modos de hacer efectivo el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos.

#### **4. Cuestiones pendientes y controversias en el Proyecto de la CDI**

4.1 El papel que juegan los organismos humanitarios internacionales y las ONGs ha quedado algo relegado en el Proyecto, ya que éste se enfoca primordialmente a los Estados. Aunque se pone de manifiesto la importancia de las ONGs en algunos pasajes del trabajo de la CDI, la relevancia de estos actores en el sistema humanitario internacional actual es clave y la regulación de sus actividades requiere asimismo de mayor precisión. Esto se refleja en varios de los artículos en donde las referencias a las ONGs se hacen de forma separada a las referencias a otros actores. Asimismo, en los procesos de consulta, las ONGs así como otros grandes actores humanitarios provenientes del sector privado no han sido incluidos. En el contexto humanitario actual, que hemos estudiado en el Capítulo I de este trabajo, vemos cómo la proliferación de actores y una atomización y descentralización de las labores humanitarias son sus principales características. Es por eso que, la no inclusión de estos nuevos actores en el Proyecto de artículos, puede de algún modo afectar su aplicación, obligando a los actores no incluidos en el Proyecto a buscar regulación en otros instrumentos jurídicos.

4.2 En cuanto a la definición del ámbito de aplicación, se plantean cuestiones respecto del concepto de desastre utilizado por la CDI. Este es uno de los elementos más criticados del Proyecto de la CDI, y tal vez, uno de los aspectos donde este trabajo aporta más a la comunidad académica que sigue esta cuestión. La CDI decidió adoptar una definición de desastres que no hace hincapié en las causas ni en los procesos de formación de los mismos, sino que se ocupa exclusivamente de describir su impacto o consecuencias sobre las personas. Sin embargo, muchas de las cuestiones ligadas a la responsabilidad y deberes de los Estados y otros actores en casos de desastres, se ven significativamente influenciadas por estas consideraciones. Por ejemplo, el Proyecto está claramente orientado a desastres de ocurrencia repentina, dejando de lado las disposiciones necesarias para regular los derechos y obligaciones de los Estados respecto de aquellos de formación lenta.

4.3 Los procesos de solicitud y oferta de ayuda en caso de desastre deben plantearse desde una perspectiva diferente ya que no existe una indicación clara sobre cuándo una situación preocupante, como una sequía por ejemplo, puede convertirse en una crisis de seguridad alimentaria. Es importante que la CDI defina con mayor exactitud el ámbito de aplicación de este artículo, haciendo hincapié asimismo en las fases de la respuesta a desastres a las que hace referencia.

4.4 Por otra parte, si se define a los desastres como un proceso continuo y permanente de gestión de riesgos y amenazas de la naturaleza: ¿En qué momento el Estado afectado debería solicitar ayuda, o los otros Estados ofrecer la misma? ¿No estaría en el interés de las víctimas de los desastres que sus necesidades de protección sean evaluadas y satisfechas con anticipación a la ocurrencia de un fenómeno? ¿Por qué debería el Estado afectado esperar a que su capacidad se encuentra rebasada para solicitar la ayuda de la comunidad internacional? Queda claro que la dimensión temporal es clave en todas estas cuestiones.

4.5 En esta línea, también se plantean una serie de cuestiones relativas a la determinación de cuándo un desastre ha rebasado las capacidades locales de respuesta. Dejar esta determinación a discreción absoluta del Estado afectado puede implicar una falta de consentimiento implícita del Estado afectado a la ayuda internacional o retrasar significativamente el despliegue de la ayuda internacional. Un marco que defina con mayor exactitud dicho proceso, así como el papel que juegan los Estados no afectados u otros actores dentro del mismo, resulta fundamental. Por ejemplo, una práctica medianamente generalizada en el ámbito humanitario y del desarrollo son las evaluaciones conjuntas entre el Estado, algunas agencias de la ONU y las ONGs más representativas. Tal vez, en los comentarios de los artículos pertinentes se debería haber hecho mención a dichas actividades como propuestas para que los Estados consideren a la hora de determinar sus capacidades frente a una amenaza.

4.6 Otra crítica que se hace al Proyecto de la CDI en cuanto a la inclusión de actores humanitarios tiene que ver con los actores locales no gubernamentales, que no han obtenido menciones específicas en el marco de este Proyecto.<sup>753</sup> Por un lado, esto era de esperarse porque el Proyecto tiene un carácter fuertemente internacionalista, en el sentido de ocuparse de la protección de las personas desde la cooperación internacional. Sin embargo, éstas son las entidades que toman cada vez mayor protagonismo en las actividades de reducción de riesgo y de respuesta a desastres, y son los que en última instancia, deben coordinar la labor con actores externos internacionales cuando la situación lo amerite. Pensar las acciones de socorro o reducción de riesgo a nivel nacional, como una estructura única y coordinada íntegramente por las autoridades nacionales no refleja con precisión lo que sucede en estas situaciones.

## **5. Sobre el futuro del Proyecto de la CDI**

5.1 El Proyecto de artículos elaborado por el Comité de Redacción de la CDI, al momento de ser finalizado este trabajo, se encuentra aprobado en segunda lectura y la Comisión ha recomendado a la Asamblea General que se llame a una conferencia internacional de la que resulte un tratado internacional. Muchos sostuvieron que el proceso podría culminar simplemente con unas directrices no obligatorias o que conseguir el consenso de los Estados sobre la redacción de los artículos sería sumamente difícil. Sin embargo, se podían observar algunos elementos que nos permitían concluir que este Proyecto podría ir más allá de unas directrices y buscar convertirse en un tratado. En primer lugar, el tiempo récord con el que este Proyecto ha sido tratado en la Comisión y la aprobación en consenso de los miembros de la misma. En segundo término, la intención clara y explícita del Relator Especial apoyando esta dirección, que a su vez, ha sido públicamente

---

<sup>753</sup> En este caso nos referimos específicamente a las pequeñas y medianas ONGs dentro del Estado afectado.

endosada por algunos Estados y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En tercer lugar, porque la Comisión decidió incluir un “Prefacio” al borrador final de artículos (una fórmula utilizada por la CDI para aquellos textos que son tratados en una Convención Marco). Y por último, por la actualidad del tema en cuestión en cuanto a la magnitud actual y pronósticos a futuro.

5.2 Todos estos elementos indican que habrá discusión en la Asamblea General sobre este tema ya que la CDI ha decidido incluir dicha recomendación en su informe final a la Asamblea General. Si este es el caso, podemos esperar un gran crecimiento en el debate académico y jurídico sobre el Derecho relativo a los Desastres en los años venideros.

5.3 Aunque el resultado final del trabajo de la CDI no constituya un instrumento internacional vinculante basado en el Proyecto de la CDI, un endoso por parte de la Asamblea General de la ONU o una serie de directrices acordadas por la misma, podrían ser de validez para la formación de Derecho Consuetudinario a través de una sensación de obligatoriedad en desarrollo, que se traduzca paulatinamente en una práctica generalizada. Más allá de las discusiones sobre los desafíos en hacer efectivas las normativas dispuestas en el derecho internacional, desde la práctica humanitaria, tendría un gran peso a la hora de llevar a cabo negociaciones con Estados afectados por catástrofes que permitan asegurar la protección de las víctimas, ya sea a través de presiones para que los Estados cumplan con las medidas internas de reducción de riesgo de desastres o respuesta, así como también, en el proceso de oferta y consentimiento de la ayuda humanitaria internacional.

5.4 Es preciso también remarcar que una discusión en el contexto de una Convención podría diluir algunos de los puntos principales del texto aprobado, quitándole valor como instrumento que desde el *soft law* podría ser utilizado políticamente como directrices o como jurisprudencia si llega a ser utilizado por instancias judiciales como la CIJ.

## **6. Propuestas para estudios complementarios a este trabajo**

7.1 Existen varios estudios complementarios a éste que pueden contribuir al desarrollo de doctrina sobre este tema. Algunas cuestiones han quedado fuera de este trabajo por una cuestión de recursos y limitaciones de tiempo para finalizar esta investigación. Otros temas no fueron tratados por considerarse fuera del alcance de este trabajo. Por último, algunos temas que no han resultado relevantes al tiempo de este trabajo, podrían ser relevantes a futuro.

7.1.1 Sería interesante profundizar la dimensión doméstica de la protección de personas en casos de desastre, para indagar sobre la conformación de las estructuras de reducción de riesgo y respuesta y determinar sus interrelaciones con las estructuras nacionales de protección de los derechos humanos u otros marcos jurídicos relevantes. Este trabajo se ha enfocado en la cooperación internacional y marco internacional, pero la responsabilidad del Estado ha sido una cuestión permanente que podría ser analizada desde la óptica de los mecanismos domésticos tanto jurídicos como operativos.

7.1.2 En el plano del Derecho Internacional, un estudio de gran relevancia sobre el trabajo de la CDI en la Responsabilidad Internacional de los Estados por Hechos Ilícitos del año 2001,<sup>754</sup> podría determinar las conexiones existentes con esta incipiente rama como es el Derecho relativo a los Desastres. Si bien existen trabajos sobre dicho Proyecto y la normativa internacional de los derechos humanos, no se han encontrado referencias directas al Proyecto sobre la responsabilidad, en cuanto a su conexión con la protección de personas en caso de desastre.

---

<sup>754</sup> ONU: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 53º período de sesiones*, A/56/10, 2001

7.1.3 Por último, proponemos estudios que profundicen en las cuestiones jurídicas relacionadas con la reducción de riesgos de desastres y el desarrollo a largo plazo, ya que no existe suficiente marco teórico sobre esas cuestiones. Si bien la reducción de riesgo ha tomado un gran impulso en los últimos años, no existe aún abundante investigación sobre los aspectos legales en este campo. Asimismo, las cuestiones relacionadas a la vulnerabilidad, falta de desarrollo o pobreza en cuanto a su relación con la protección de personas en casos de desastres, podría ser analizada con mayor profundidad.

## Bibliografía General

- a) Manuales
- b) Monografías y obras colectivas
- c) Artículos en revistas científicas
- d) Tratados y Acuerdos
- e) Trabajos de la CDI sobre la protección de las personas en caso de desastre
- f) Documentos oficiales de las Naciones Unidas
- g) Informes y documentos de Organizaciones Internacionales, Organismos Gubernamentales y ONGs
- h) Jurisprudencia
- i) Recursos y sitios web de interés
- j) Artículos periodísticos

### **a) Manuales**

M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Instituciones de derecho internacional público*. 18a. ed. / coordinada por Concepción Escobar Hernández (ed). Madrid, Tecnos, 2013.

A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público. I. Principios fundamentales*, 1º reimp. Editorial Tecnos. España, 1983.

- *Derecho Internacional Público II, Derecho de los Tratados*, Editorial Tecnos. España, 1987.

A. REMIRO BROTONS, J. DÍEZ-HOCHLEITNER, R. RIQUELME CORTADO,



L. PÉREZ-PRAT DURBÁN y E. ORIHUELA CALATAYUD, *Derecho Internacional. Curso General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

**b) Monografías y Obras Colectivas**

J. ALCAIDE FERNÁNDEZ, M del C. MÁRQUEZ CARRASCO y J. A. CARRILLO SALCEDO, *La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 1997.

A. BLANC ALTEMIR, *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*, Editorial Bosch, Barcelona, 1990.

E. CHAPARRO ÁVILA y M. RENARD REESE, *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas socionaturales*. Naciones Unidas/CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

A. DE GUTTRY, M. GESTRI y G. VENTURINI, *International disaster response law*. The Hague, The Netherlands, T.M.C. Asser Press, 2012.

EMERGENCY ASSISTANCE TEAM (BURMA) y JOHNS HOPKINS BLOOMBERG SCHOOL OF PUBLIC HEALTH, *After the storm: voices from the delta*. Tak, Emergency Assistance Team (Burma), Thailand, 2009.

C. R. FERNÁNDEZ LIESA y J. D. OLIVA MARTÍNEZ, *El derecho internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil*. Publicación de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Madrid, 2012.

H. FISHER y J. ORAÁ, *Derecho Internacional y Ayuda Humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2000.

A. FRASCHINA, *Análisis comparativo de la competencia de los distintos Tribunales Penales Internacionales e Internacionalizados*, Colección Veracruz, Universidad de las Islas Baleares, 2008.

S. GONZÁLEZ NAPOLITANO , M. NELIO MOLLAR, P. VERNET, M. GRACIA, I. VAZQUEZ, P. BILBAO et al., *Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales*. Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires, 2015.

D. GUHA-SAPIR, F. VOS y R. BELOW, *Annual disaster statistical review 2006: the numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels, Belgium, 2007.

- *Annual disaster statistical review 2011: the numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels, Belgium, 2012.
- *Annual disaster statistical review 2012: the numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels, Belgium, 2013.
- *Annual disaster statistical review 2013: the numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels, Belgium, 2014.

A. MCLACHLAN-BRENT y J. LANGMOREL, *A Crime against Humanity? Implications and Prospects of the Responsibility to Protect in the Wake of Cyclone Nargis Global*, University of Melbourne, 2011.

J. OCHARAN, F. REY MARCOS y A. PÉREZ DAZ, *Guía práctica de reducción del riesgo de desastres para organizaciones humanitarias y de desarrollo*. Fundación "La Caixa", Barcelona, 2008.

R. PRIETO SANJUÁN y J. THOUVENIN, *Derecho internacional y desastres. Estudios sobre prevención y asistencia a víctimas*, Editorial: Pontificia Universidad Javeriana, 2011.

T. SCHUEMER-CROSS y B. H. TAYLOR, *The right to survive: The humanitarian*

*challenge for the twenty-first century*, Oxfam International, Oxford, 2009.

E. D. VATTEL, *The law of nations or, principles of the law of nature: applied to the conduct and affairs of nations and sovereigns*, traducción de Charles G. Fenwick con una introducción de Albert de Lapradelle. Institución Carnegie de Washington, 1916. Vol. III, 1792.

J. WHITLOW, *Disasters: The Anatomy of Environmental Hazards*. Athens, Georgia: University of Georgia Press, 1979.

A. WIJMAN y L. TIMBERLAKE, *Natural disasters, acts of God or acts of man?*, International Institute for Environment and Development, Londres, 1984.

G. WILCHES-CHAUX, *La Vulnerabilidad Global. Documento del Programa: Herramientas para la Crisis*. Desarrollado por el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Oficina Regional del Cauca, Popayán, Colombia, 1987.

### **C) Artículos en revistas científicas**

J. ABRISKETA, “El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites”, *Unidad de Estudios Humanitarios: Los desafíos de la acción humanitaria*, pp. 71-100, Icaria, Barcelona, 1999.

M. AÑÑOS MEZA, “La Responsabilidad de Proteger en Naciones Unidas y la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger”, en *UNISCI Discussion Papers*, N°. 21, 2009.

L. ARROYO, “Desastre natural un concepto cambiante”, *Revista Geográfica de América Central*, pp. 11-14, Vol. 2 No. 28, Red Universidad Nacional de Costa

Rica, 2000.

L. BARRIONUEVO AREVALO, “The Work of the International Law Commission in the Field of International Environmental Law”, *Revista Environmental Affairs*. No. 493, pp. 293-508, Boston College, 2005.

J. BELLAMY, “The Responsibility to Protect—Five Years”, en *International Affairs*, No. 143, 2010.

C. BEYANI , "The Legal Basis for Humanitarian Assistance", *ECHO-VOICE: Ethics in Humanitarian Aid*. Non-Governmental Organisations Forum, pp. 37-45, Bruselas, 1996.

S. BORRÁS PENTINAT, “Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, pp. 85-108, Vol. XIX, No.2, Universidad Austral de Chile, 2006.

S. BRUNEL, “¿Siguen existiendo hambrunas por causas "naturales"?", *Geopolítica del hambre : cuando el hambre es un arma*, pp. 168-174, Icaria, España, 1999.

R. COHEN, “El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales”, *Revista Forced Migration Review*, No. 32, 2009. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.fmreview.org/es/pdf/RMF32/28.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

J. M. EBERSOLE, “The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies”, *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 pp. 192-208, 1995.

A. FEATHERSTONE, “Aprendiendo de los desastres: Cómo los gobiernos obtienen mayor conocimiento y cómo los organismos regionales e internacionales pueden ayudar”, *Estudio ALNAP/ODI*. Londres, 2014.

C. R. FERNÁNDEZ LIESA, “Desarrollos del derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales”, *Anuario Español De Derecho Internacional*, No. 27, pp. 209-242, 2011.

M. FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, “Intervención en Libia: la responsabilidad de proteger a debate”, *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, N°. 22, 2011.

D. FISHER, “Domestic regulation of international humanitarian relief in disasters and armed conflict: a comparative analysis”, *Int Rev Red Cross* No. 866, pp. 345-372, 2007.

S. FORD, “Is The Failure To Respond Appropriately To A Natural Disaster A Crime Against Humanity? The Responsibility To Protect And Individual Criminal Responsibility In The Aftermath Of Cyclone Nargis.” *Denver Journal of International Law and Policy*, pp. 227-276. No. 38, 2010.

A. FORER y C. LÓPEZ DÍAZ, “Acerca de los crímenes de lesa humanidad y su aplicación en Colombia”, *Revista GTZ*, Bogotá, 2008. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.profis.com.co/anexos/documentos/pdfpublicaciones/Cartilla%20Crimenes%20Lesa%20Humanidad..pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

R. GARCÍA PÉREZ, “La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional” en *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, n° 11, 2006.

J GINNETTI y N. SCHREPFER, “Predecir los desastres y proteger los derechos”, *FMR online*, (Sin fecha). Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.fmreview.org/es/prevencion/ginnetti-schrepfer#\\_edn2](http://www.fmreview.org/es/prevencion/ginnetti-schrepfer#_edn2) (fecha de último acceso: junio 2016)

J. GOROSTIZA, “Nuevos crímenes contra la humanidad: el nuevo delito de lesa humanidad desde una perspectiva intrasistemática”, *Cuaderno del Instituto Vasco*

*de Criminología*, No. 17, 2003.

R. HARDCASTLE y A. CHUA, “Asistencia Humanitaria: Hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 1999. Recurso disponible en el siguiente enlace:

<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmnv.htm> (fecha de último acceso: junio 2016)

P. HARVEY, “Towards good humanitarian government: The role of the affected state in disaster response”, *Humanitarian Policy Group Policy Brief*, No. 37, Overseas Development Institute, 2009.

S. HAUMER, “El Derecho relativo a los Desastres”, *Revista Migraciones Forzadas*, No. 45, Oxford, pp. 72-76, 2014. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.fmreview.org/es/crisis/haumer.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

B. HEATH, “Disasters, relief, and neglect: the duty to accept humanitarian assistance and the work of the International Law Commission”, *New York University Journal of International Law and Politics*. pp. 419-477, No. 432, 2011.

M. HOFFMAN, “What is the scope of international disaster response law?” *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, pp. 13-20, IFRC, 2003.

P. HWANG, “Defining Crimes Against Humanity in the Rome Statute of the International Criminal Court”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 22- 2, pp. 455-504, 1998.

B. JAKOVLJEVIC, “El derecho a la asistencia humanitaria — Aspectos jurídicos —”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 12, pp. 496-512, 1987.

M. JARRAUD, “La prevención de los desastres naturales y la atenuación de sus

efectos”, *Boletín de la Organización Meteorológica Mundial*, Vol. 55, No. 1, 2006.

M. JIMÉNEZ SECO, “Terremoto en Haití: Reducir el número de víctimas de los desastres naturales es posible”, *Revista Crítica*, No. 965, 2010.

W. KALIN y C. HAENNI DALE, “Disaster risk mitigation – why human rights matter”, *Revista Migraciones Forzadas*, No. 31, Oxford, 2008.

V. KOLMANNSKOG y L. TREBBI, “Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento: Un enfoque múltiple para resolver las brechas de protección”, *International Review of the Red Cross*, No. 879, pp. 307-328, 2010.

A. LAVELL, “Viviendo en riesgo: Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina”, *La Red*, 1997. Disponible en el siguiente enlace: [http://www.desenredando.org/public/libros/1994/ver/ver\\_final\\_nov-20-2002.pdf](http://www.desenredando.org/public/libros/1994/ver/ver_final_nov-20-2002.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

C. LAVELL, “Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica”, en *Del Desastre al Desarrollo Sostenible: El Caso de Mitch en Centroamérica*, BID y CIDHS, 2000.

C. LAVELL y J. GINNETTI, “Informe Técnico: El Riesgo del Desplazamiento Humano Inducido por Desastres”, *IDMC*, 2013.

A. LIÑÁN LAFUENTE, “La tipificación del crimen de persecución en el estatuto de roma y su primera aplicación jurisprudencial en el tribunal Híbrido internacional de Timor oriental”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, N°. 10, pp. 12:1-12:62, 2008.

A. LÓPEZ MARTÍN, “La codificación del Derecho Internacional en el umbral del Siglo XXI. Luces y sombras en la labor de la CDI”, *Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional*. Págs. 367-390, 2001.

I. MACDONALD, “Securing access through acceptance in Afghanistan and Pakistan”, *Humanitarian Exchange Magazine*. No. 49, 2011.

J. MACRAE, “International Humanitarian Action: a Review of Policy Trends”, *ODI Briefing Paper*, 2002.

J. MCADAM y B. SAUL, “An Insecure Climate for Human Security? Climate-induced Displacement and International Law”, Documento de trabajo n.º 4 del Sydney Centre, Universidad de Sydney, 2008.

B. PALACIÁN DEL INCA, “La responsabilidad de proteger y el derecho de veto”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2012.

F. REY MARCOS, “La asistencia humanitaria como derecho”, *Quadern del Voluntariat*, No. 11, España, 2001.

F. REY MARCOS, “Acción humanitaria y derechos humanos: una relación compleja”, *El vuelo de Icaro nº 1*, Liga española de derechos humanos, Madrid, 2000.

F. REY MARCOS, “El sistema internacional de respuesta a los desastres. Limitaciones y tendencias”, *Recerca: revista de pensament i anàlisi*, No. 5, pp. 101-126, 2005.

T. SAECHAO, “Natural Disasters and the Responsibility to Protect: From Chaos to Confusion”, *Brookings Journal of International Law*, No. 32, pp. 663-706, 2007.

Y. SANDOZ, “El Medio Siglo de los Convenios de Ginebra”, *Revista Internacional de la Cruz Roja, Ginebra*, No. 834. 1999.

S. SCHNEIDERBAUER y D. EHRLICH, “Social levels and hazard



(in)dependence in determining vulnerability”, *Measuring Vulnerability to Natural Hazards*, United Nation University Press, pp. 78-102, Nueva York, 2006.

J. TERMINIELLO, “Hacia un cambio de paradigma en el abordaje de los desastres naturales.” *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, pp. 99-140, Año II, No. 2, 2013.

C. TOMUSCHAT, “Universal Periodic Review: a New System of International Law with Specific Ground Rules?”, *Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford. pp. 608-628, 2011.

H. TORROJA MATEU, “Cooperación internacional y desastres naturales: la estrategia de la Organización de las Naciones Unidas”, *Areas: Revista internacional de ciencias sociales*, N° 23. España, 2003.

#### **d) Tratados (por fecha)**

Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña, 1864.

Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, 18 de Abril de 1907.

Convención y Estatuto estableciendo la Unión de Socorro Internacional, 12 de Julio 1927, L.N.T.S. 247.

Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, 9 de diciembre de 1948.

Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, 1945.

Primer Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 1949.

Segundo Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, 1949

Tercer Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, 1949

Cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 1949

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951. Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189.

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Social y Económico en su resolución 526 A (XVII), de 26 de abril de 1954.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, 26 de noviembre de 1968.

Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977.

Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977.

Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica,

IAEA, INFCIRC/336, 1986.

Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1465, núm. 24841, 1987.

Acuerdo sobre cooperación en materia de preparación y prevención respecto de los desastres y asistencia recíproca en los casos de desastre, España y Argentina, ONU, Treaty Series, vol. 1689, núm. 29123, 1988.

Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, 1990.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, (ONU Doc. A/CONF.183/9), 1998.

Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, adoptado en Tampere (Finlandia) el 18 de junio de 1998.

Convención Marco sobre la Asistencia en Defensa Civil, May 22, 2000, 2172 U.N.T.S. 231.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2007.

Acuerdo sobre Gestión de Desastres y Respuesta a Emergencias de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (AADMER), diciembre 2009.

**e) Trabajos de la CDI sobre la protección de las personas en caso de desastre (por fecha)**

*CDI: Informe de la Comisión de Derecho Internacional 58º período de sesiones,*

A/61/10, 2006.

CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 59º período de sesiones*, A/62/10, 2007.

CDI: *Protección de las personas en casos de desastre: Memorando de la Secretaría*, A/CN.4/590, 2007.

CDI: *Informe preliminar del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, A/CN.4/598, 2008.

CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 60º período de sesiones*, A/63/10, 2008.

CDI: *Segundo informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre, Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, A/CN.4/615, 2009.

CDI: *Protección de las personas en casos de desastre, texto de los proyectos de artículo 1, 2, 3, 4 y 5 aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción*, A/CN.4/L.758, 2009.

CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 61º período de sesiones*, A/64/10, 2009

CDI: *Tercer informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre, Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, A/CN.4/629, 2010.

CDI: *Protección de las personas en casos de desastre, texto de los proyectos de artículo 6, 7, 8, y 9 aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción*, A/CN.4/L.776, 2010.

CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 62º período de sesiones, A/65/10, 2010.*

CDI: *Cuarto informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre, Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial, A/CN.4/643, 2011.*

CDI: *Protección de las personas en casos de desastre, texto de los proyectos de artículos 10 y 11 aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción, A/CN.4/L.794, 2011.*

CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 63º período de sesiones, A/66/10, 2011.*

CDI: *Quinto informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre, A/CN.4/652, 2012.*

CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 64º período de sesiones, A/67/10, 2012.*

CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional 65º período de sesiones, A/68/10, 2013.*

CDI: *Sexto informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre - Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial, A/CN.4/662, 2013.*

CDI: *Protección de las personas en casos de desastre, texto de los proyectos de artículos 5ter, y 16 aprobados provisionalmente por el Comité de Redacción, A/CN.4/L.815, 2013.*

CDI: *Séptimo informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre - Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, A/CN.4/668, 2014.

CDI: *Protección de las personas en casos de desastre, texto de los proyectos de artículos aprobados en primera lectura por el Comité de Redacción*, A/CN.4/L.831, 2014.

CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional 65º período de sesiones*, A/69/10, 2014.

CDI: *Protección de las personas en casos de desastre/Informe del Comité de Redacción*, A/CN.4/SR.3213, sesión del 30 de mayo 2014.

CDI: *Protección de las personas en casos de desastre/Informe del Comité de Redacción*, A/CN.4/SR.3238, sesión del 5 de agosto del 2014.

CDI: *Protección de las personas en casos de desastre/Informe del Comité de Redacción*, A/CN.4/SR.3239, sesión del 10 de octubre del 2014.

CDI: *Octavo informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre - Presentado por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial*, A/CN.4/697, 2016.

CDI: *Protección de las personas en casos de desastre, texto de los proyectos de artículos aprobados en segunda lectura por el Comité de Redacción*, A/CN.4/L.871, 2016.

CDI: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional 67º período de sesiones*, A/71/10, 2016.

**f) Resoluciones Organizaciones Internacionales (por fecha)**

Carta de las Naciones Unidas, 1 UNTS XVI, 24 de octubre de 1945.

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la Afirmación de los principios de derecho internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Nuremberg*, Resolución 95 (I) de la Asamblea General, 1946.

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la creación de la Comisión de Derecho internacional*, A/RES/174 (II), 1947.

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la formulación de los principios de Nuremberg*, Resolución 488 (V), 1950.

ONU: *Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, A/RES/26/25, 1970.

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre*, A/RES/26/2816, 1971.

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la Cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente*, A/RES/27/2995. 1972.

ONU: *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, A/CONF.48/14/Rev.1, 1972.

ONU-UNDRP: *Natural disasters and vulnerability analysis*, UNDRO/EXPGRP/1, 1979.

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre el fortalecimiento de la Capacidad*

*del sistema de las Naciones Unidas para Responder en Situaciones de Desastres Naturales y de Otra Índole, A/RES/36/225, 1981.*

ONU: *Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional, A/CN.4/4/Rev.2, 1982*

ONU: *Propuesta de Convención sobre agilizar el despliegue de actividades de socorro, A/39/267/Add.2, 1984.*

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, A/RES/42/169, 1987.*

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre asistencia humanitaria a las víctimas de desastres y situaciones de emergencias similares, A/RES/43/131, 1988.*

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, A/RES/44/236, 1989.*

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre asistencia humanitaria a las víctimas de desastres y situaciones de emergencias similares, A/45/100, 1990.*

ONU: *Informe del Secretario General sobre la asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, A/45/587, 1990.*

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, A/RES/46/149, 1991.*

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre el Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, A/RES/46/182, 1991.*

ONU: *Informe del Consejo Económico y Social sobre el derecho a una*



*alimentación adecuada, E/C.12/1999/5, 1991.*

ONU: *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.*

ONU: *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, A/48/1, 1992.*

ONU: *Resolución del Consejo de Seguridad sobre el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, S/RES/827, 1993.*

ONU: *Resolución del Consejo de Seguridad sobre el establecimiento de un Tribunal Internacional para Rwanda y la adopción del Estatuto del Tribunal, S/RES/955, 1994.*

ONU: *Informe sobre la reducción de los desastres naturales: Aspectos económicos de la reducción de los desastres relevantes para el desarrollo sostenible, A/CONF.172/9, 1994.*

ONU: *Recopilación de las observaciones generales adoptadas por órganos de Derechos Humanos en virtud de tratados, HRI/GEN/1/Rev.1, 1994.*

ONU: *Decimotercer informe sobre el proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, del Sr. Doudou Thiam, Relator Especial, A/CN.4/466, 1995.*

ONU: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, Vol. II (Segunda parte), A/CN.4/SER.A/1996/Add.1, 1996.*

ONU: *Establecimiento de una corte penal internacional, A/RES/51/207, 1996.*

ONU: *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng sobre los Principios Rectores de los desplazamientos internos, E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998.*

ONU: *Consolidación del régimen establecido en el Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina y el Caribe*, A/55/565, 2000.

ONU: *Informe del Secretario general sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas*, A/55/82-E/2000/61, 2000.

ONU: *Proyecto de preámbulo y proyecto de artículos aprobado sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas*, A/CN.4/L.601, 2001.

ONU: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 53º período de sesiones*, A/56/10, 2001.

ONU: *Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados titulado “La responsabilidad de proteger*. A/57/303, 2002.

ONU: *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, A/59/565, 2004.

ONU: *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres - Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015*, A/CONF.206/6, 2004.

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, A/RES/58/214, 2004.

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la Cumbre Mundial del 2005*, A/RES/60/1, 2005.

ONU: *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres*, A/CONF.206/6, 2005.

ONU: *Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales: del socorro al desarrollo*, A/60/227, 2005.

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres*, A/RES/60/195, 2006.

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres*, A/RES/61/198, 2007.

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre desastres naturales y vulnerabilidad*, A/RES/61/200, 2007.

ONU: *Comunicado de prensa del Secretario General - Secretary-General defends, clarifies “responsibility to protect” at Berlin event*, SG/SM/11701, 2008.

ONU: *Resolución de la Asamblea General sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño*, A/RES/62/68, 2008.

ONU: *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos: Protección de los desplazados internos en situaciones de desastres naturales*, A/HRC/10/13/Add.1, 2009.

ONU/Joint Inspection Unit, *Financing for humanitarian operations in the United Nations System*, JIU/REP/2012/11, 2012.

ONU: *Informe del Secretario General sobre la cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo*, A/67/363, 2012.

ONU: *Seguridad del personal de asistencia humanitaria y protección del personal de las Naciones Unidas - Informe del Secretario General*, A/68/489, 2013.

ONU: *Resolución de la Asamblea General - Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 2015.

ONU: *Resolución de la Asamblea General - Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, A/RES/69/283, 2015.

**g) Informes y documentos de Organizaciones Internacionales, Organismos Gubernamentales y ONGs**

ACNUR, *Emigrantes y refugiados "medioambientales"*. Revista Refugiados, No. 115, 2002. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.acnur.org/revistas/115/pg4art2.htm> (fecha de último acceso: junio 2016)

ACNUR, *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*. ACNUR, 2009. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.oas.org/dil/esp/refugiados\\_3\\_curso\\_material\\_referencia\\_cambio\\_climatico.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/refugiados_3_curso_material_referencia_cambio_climatico.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

ACNUR, *19,3 millones de personas se encuentran desplazadas a causa de desastres*, 20 de Julio del 2015. disponible en el siguiente enlace:

<http://www.acnur.org/noticias/noticia/idmc-193-millones-de-personas-se-encuentran-desplazadas-a-causa-de-desastres/> (fecha de último acceso: junio 2016)

APCRTP , *Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect*, Myanmar/Burma Briefing No. 2. Asia-Pacific Center for Responsibility to Protect, 2008. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.r2pasiapacific.org/documents/Burma\\_Brief2.pdf](http://www.r2pasiapacific.org/documents/Burma_Brief2.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

ALNAP, *El estado del sistema humanitario: Evaluación del desempeño y el progreso: Un estudio piloto*. ALNAP, 2010. Recurso en línea disponible en el siguiente enlace: <http://www.alnap.org/pool/files/spanish-web-version.pdf> (fecha

de último acceso: junio 2016)

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Amnistía Internacional insta a facilitar el acceso humanitario a Homs*, AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2012.

BANCO MUNDIAL, *Política Operacional 4.12 del sobre el Reasentamiento Involuntario*. Banco Mundial, 2002. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.cuentadelmilenio.org.ni/cedoc/10dias/03carreteras/15%20reasentamiento/05%20POLITICA%20DE%20REASENTAMIENTO/15%20OP\\_4\\_12\\_espanol\\_completoBMundial.pdf](http://www.cuentadelmilenio.org.ni/cedoc/10dias/03carreteras/15%20reasentamiento/05%20POLITICA%20DE%20REASENTAMIENTO/15%20OP_4_12_espanol_completoBMundial.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

BANCO MUNDIAL, *Peligros naturales, desastres evitables: La economía de la prevención funciona*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2010.

CEPAL, *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas socionaturales*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2005.

CICR: *Resolución IX de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja*, Viena, 1965.

CICR, *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales*, CICR, 1995. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/64zpm8.htm> (fecha de último acceso: junio 2016)

CRED, *Disaster Data: A Balanced Perspective. Report.*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Universidad de Louvain, 2010.

CSN, *Sismicidad y terremotos en Chile*. Centro Sismológico Nacional de Chile.. No existe fecha disponible en el documento pero se encuentra disponible en el siguiente enlace:

[http://www.sismologia.cl/pdf/difusion/001\\_terremotos\\_y\\_sismicidad\\_chile.pdf](http://www.sismologia.cl/pdf/difusion/001_terremotos_y_sismicidad_chile.pdf)  
(fecha de último acceso: junio 2016)

DHA, Department of Humanitarian Affairs, *Internationally Agreed Glossary of Basic Terms Related to Disaster Management*, Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU, 1992.

FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, FAO, 2010.

FICR, *Resolución 6 aprobada en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, 1977.

FICR, *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales*, 1998.

FICR, *World Disasters Report*, FICR, 1999.

FICR, *World Disasters Report; Focus on public health*. FICR, 2000. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report/wdr2000/>  
(fecha de último acceso: junio 2016)

FICR, *Reducción del riesgo de desastres: Una forma de forjar comunidades más seguras*, FICR, 2006. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.ifrc.org/Global/safer-communities-sp.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

FICR, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja,

2007.

FICR, *Notas relativas al Borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, FICR, 2007. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/annotations-sp.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

FICR, *Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. FICR, 2010. Disponible en el siguiente enlace: [http://www.ifrc.org/PageFiles/125622/Model%20Act\\_sp%20\(without%20commentary\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/125622/Model%20Act_sp%20(without%20commentary).pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

FICR, *Comments on the International Law Commission's draft articles on protecting persons in the event of disasters*, 2010. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.ifrc.org/en/news-and-media/opinions-and-positions/speeches/2010/comments-on-the-international-law-commissions-draft-articles-on-protecting-persons-in-the-event-of-disasters/> (fecha de último acceso: junio 2016)

FICR, *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en caso de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, FICR, 2011. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-SP-LR.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

FICR, *Insumos del Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres de la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para la Declaración de la VI Cumbre de las Américas*. 14-15 Abril 2012, FICR, Cartagena, 2012.

FIRC, *Principios y normas de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre*, FICR, 2013. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.ifrc.org/Global/Publications/general/\[SP\]%20Principles%20and%20Rules%20RCRC%20Humanitarian%20Assistance\\_LR.pdf](http://www.ifrc.org/Global/Publications/general/[SP]%20Principles%20and%20Rules%20RCRC%20Humanitarian%20Assistance_LR.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

FICR, *Statement by Anne Christensen on behalf of the International Federation of the Red Cross and the Red Crescent Societies delegation to the United Nations*, FICR, 2014. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.ifrc.org/PageFiles/126924/FINAL%20IFRC%20Statement%206th%20Committee%20\(2014\)%20Agenda%20item%2078.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/126924/FINAL%20IFRC%20Statement%206th%20Committee%20(2014)%20Agenda%20item%2078.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

FICR, *Written comments to the International law Commission on the draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, FICR, 2016.

G7, *Political declaration: Strengthening the International Order*, London, 1991. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.g8.utoronto.ca/summit/1991london/political.html> (fecha de último acceso: junio 2016)

Gobierno de Chile, *Plan de reconstrucción terremoto y maremoto del 27 de febrero del 2010*, 2010. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.preventionweb.net/files/28726\\_plandereconstruccinagosto2010.pdf](http://www.preventionweb.net/files/28726_plandereconstruccinagosto2010.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

IASC, *Directrices operacionales sobre derechos humanos en situaciones de desastres naturales*, publicado por el Proyecto de Brookings Bern sobre desplazamiento interno, 2006. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2006/11/natural-disasters/11\\_natural\\_disasters\\_Esp.PDF](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2006/11/natural-disasters/11_natural_disasters_Esp.PDF) (fecha de último acceso: junio 2016)

IASC, *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en*



*situaciones de desastres naturales*, publicado por el Proyecto de Brookings Bern sobre desplazamiento interno, 2011. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2011/1/06-operational-guidelines-nd/0106\\_operational\\_guidelines\\_nd\\_spanish.PDF](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2011/1/06-operational-guidelines-nd/0106_operational_guidelines_nd_spanish.PDF) (fecha de último acceso: junio 2016)

IASC, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights through Humanitarian Action*, UNICEF-IASC, 2002.

IDI, *Resolución sobre la protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados*, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, Sesión de Santiago de Compostela, 1989.

IDI, *Resolución sobre asistencia humanitaria*, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, Sesión de Brujas, 2003.

IDRC, *Guía metodológica para la construcción del SIGA*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, 2008.

IISD, *Síntesis de la tercera conferencia mundial sobre la reducción del riesgo de desastres*. Boletín de Negociaciones de la Tierra, Vol. 26 No. 15, 2015.

ISDR. *Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*, Publicación de Naciones Unidas, Nueva York, 2004.

ISDR, *De las palabras a la acción: Guía para la implementación del Marco de Hyogo*, Naciones Unidas, 2007.

ISDR, *Preparación ante los desastres para una respuesta eficaz: Conjunto de Directrices e indicadores para la aplicación de la prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo*, Naciones Unidas, New York/Ginebra, 2008. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.unisdr.org/files/2909\\_OCHADisasterpreparednesseffectiveresponseSPA.pdf](http://www.unisdr.org/files/2909_OCHADisasterpreparednesseffectiveresponseSPA.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

ISDR, *Hacia un Marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres*, 2015. Recurso disponible en el siguiente enlace:

[http://www.preventionweb.net/files/25129\\_posthfasp.pdf](http://www.preventionweb.net/files/25129_posthfasp.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

IPCC, *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, IPCC. Ginebra, Suiza, 2014.

OCHA, *Directrices sobre el uso de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre*, OCHA, 2007.

OCHA, *OCHA en Mensaje: Acceso Humanitario*, OCHA, 2009. Disponible en el siguiente enlace:

[https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM\\_HumAccess\\_Spanish.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumAccess_Spanish.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

OCHA, *OCHA and slow-onset emergencies*, OCHA, 2011. Recurso disponible en el siguiente enlace:

[http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHA\\_OPB\\_SlowOnsetEmergencies190411.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHA_OPB_SlowOnsetEmergencies190411.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

OCHA, *Coordination Save Lives: History and Challenges*, Publicaciones ONU, New York, 2012.

OCHA, *El enfoque sectorial. OCHA on message*, 2012. Disponible en el siguiente enlace:

[https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message\\_Cluster%20Approach\\_vSP.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_Cluster%20Approach_vSP.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

OCHA, *Acceso humanitario, limitaciones de movilidad y confinamiento*, OCHA, 2014. Disponible en el siguiente enlace:

<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Acceso%20humanitario%20limitaciones%20de%20movilidad%20y%20confinamiento.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

OCHA, *Interoperability: Humanitarian action in a shared space*. OCHA Policy and Study Series No. 13, 2015.

OEA, *Desastres, planificación y desarrollo: manejo de amenazas naturales para reducir los daños*, Secretaría General de la OEA., Washington, 1991.

OIM, *Glosario: Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático: Datos Empíricos para la Formulación de Políticas (MECLEP)*, Organization Internacional para las Migraciones, 2014. Disponible en el siguiente enlace:

[http://publications.iom.int/system/files/pdf/meclep\\_glossary\\_sp.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/meclep_glossary_sp.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

OMM, *Comunicado de prensa N° 814*, Organización Meteorológica Mundial, 2011. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.wmo.int/pages/mediacentre/press\\_releases/documents/814\\_es.pdf](http://www.wmo.int/pages/mediacentre/press_releases/documents/814_es.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

ONEMI, *Balance de gestión integral*. Oficina Nacional de Emergencia de Chile, 2010. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.onemi.cl/wp-content/themes/onemi-bootstrap-master/library/doc/bgi\\_onemi\\_2010.pdf](http://www.onemi.cl/wp-content/themes/onemi-bootstrap-master/library/doc/bgi_onemi_2010.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

ONU, *Diagnóstico de la situación de la Reducción del Riesgo de Desastres en Chile*. Publicación de Naciones Unidas, 2010. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.unisdr.org/files/18281\\_informenacionesunidas1.pdf](http://www.unisdr.org/files/18281_informenacionesunidas1.pdf)

OXFAM, *Crisis en un nuevo orden mundial: Un desafío para la acción humanitaria*, Informes de OXFAM No. 158, 2012. Disponible en el siguiente enlace:

<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp158-crisis-in-a-new-world-order-humanitarianism-070212-es.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

PAHO, *Desastres: Preparativos y mitigación en las Américas*, Boletín PAHO No. 100, 2005. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.paho.org/disasters/newsletter/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=68&Itemid=&lang=en](http://www.paho.org/disasters/newsletter/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=68&Itemid=&lang=en) (fecha de último acceso: junio 2016)

PAHO, *El terremoto y tsunami del 27 de febrero en Chile: Crónica y lecciones aprendidas en el sector salud*. PAHO, 2010. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.paho.org/disasters/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1783](http://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1783) (fecha de último acceso: junio 2016)

PNUD, *Un informe mundial: la reducción de riesgos de desastres, un desafío para el desarrollo*. PNUD Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, New York, 2004.

REDLAC, *Diez años después del huracán Mitch: Panorama de la tendencia de la gestión del riesgo de desastre en Centroamérica*, REDLAC, Panamá, 2008.

REDLAC, *Cómo el sistema humanitario internacional puede apoyar la respuesta del Gobierno en caso de catástrofes*, REDLAC, 2011. Recurso en línea disponible en el siguiente enlace:

[http://www.redhum.org/uploads/documentos/pdf/ID\\_9201\\_DH\\_RED\\_LAC\\_-\\_Guia\\_de\\_Gobierno\\_para\\_Respuesta\\_a\\_Desastres\\_-\\_2011.pdf](http://www.redhum.org/uploads/documentos/pdf/ID_9201_DH_RED_LAC_-_Guia_de_Gobierno_para_Respuesta_a_Desastres_-_2011.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

SDN, *Boletín mensual de la Sociedad de Naciones de julio del 1927, Volumen 7*, 1927. Disponible en el siguiente enlace:

<http://hemerotecadigital.bne.es/issue.vm?id=0004394183&search=&lang=es>

(fecha de último acceso: junio 2016)

SPHERE, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, SPHERE Project, 2004.

UNESCO, *Manual en Sistemas de Alerta Temprana*, Panamá, UNESCO, 2011.

UNESCO, *Terremoto y tsunami en Chile: los sistemas de evacuación y las normas de construcción ayudan a reducir el número de víctimas*. UNESCO, 2015. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/earthquake\\_and\\_tsunami\\_in\\_chile\\_massive\\_evacuation\\_and\\_building\\_codes\\_help\\_to\\_reduce\\_the\\_loss\\_of\\_life/#.VjQtp2Qvfw5](http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/earthquake_and_tsunami_in_chile_massive_evacuation_and_building_codes_help_to_reduce_the_loss_of_life/#.VjQtp2Qvfw5) (fecha de último acceso: junio 2016)

UNISDR, *La terminología de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres*. Recurso web UNISDR, 2009. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

UNITAR, *The International Law Commission: The Need for a New Direction*, Nueva York, 1981.

UNITED NATIONS, *La Comisión de Derecho Internacional y su Obra*, United Nations publications, 2010.

URD, *Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake*, URD, 2010. Disponible en el siguiente enlace:

[https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Haiti\\_IA\\_RTE\\_1\\_final\\_report\\_en.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Haiti_IA_RTE_1_final_report_en.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

VOICE, *The future of European humanitarian aid, The NGO view*. Position paper,

Bruselas, 1999.

WORLD BANK, *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*. Washington DC, World Bank. 1986.

**g) Sitios de internet de interés** (fecha de último acceso: junio 2016)

ALNAP: [www.alnap.org](http://www.alnap.org)

CDI - Recursos sobre el Proyecto de protección de personas en caso de desastre:  
[http://legal.un.org/ilc/guide/6\\_3.shtml](http://legal.un.org/ilc/guide/6_3.shtml)

CRED EM-DAT: <http://www.emdat.be/>

GLIDE Number: [www.glidenumber.net](http://www.glidenumber.net)

IASC: [www.iasc.org](http://www.iasc.org)

FIRC: <http://www.ifrc.org/es/>

ILC: <http://www.un.org/law/ilc/>

IRINEWS: [www.irinnews.org](http://www.irinnews.org)

ISDR Glosario de términos:  
<http://www.eird.org/fulltext/ABCDesastres/glosario/inicio.htm>

OCHA: [www.unocha.org](http://www.unocha.org)

ONU: [www.un.org](http://www.un.org)

Proyecto Esfera: <http://www.sphereproject.org/>

PNUD, Índice de Desarrollo Humano (IDH), 2012.

<http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

Reliefweb: [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)

### **i) Artículos periodísticos**

R. BUSTAMANTE, *Chile: apuntan a Bachelet por muertes en tsunami*. BBC, 18 de Marzo del 2010. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2010/03/100318\\_querellas\\_chile\\_terramoto\\_bachelet\\_tsunami.shtml](http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/03/100318_querellas_chile_terramoto_bachelet_tsunami.shtml) (fecha de último acceso: junio 2016)

P. CADIZ, *Terremoto en Ilapel: Las lecciones aprendidas tras el 27/F*. Noticias T13, 2015. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.t13.cl/noticia/politica/terremoto-ilapel-lecciones-aprendidas-27-f> (fecha de último acceso: junio 2016)

CNN, *Inédita condena a científicos italianos por no haber previsto un sismo*, CNN, (2012). Artículo periodístico disponible en el siguiente enlace:

<http://cnnespanol.cnn.com/2012/10/23/inedita-condena-a-cientificos-italianos-por-no-haber-previsto-un-sismo/> (fecha de último acceso: junio 2016)

C. DOEBBLER, *The Use of Force Against Libya: Another Illegal Use of Force*, Sitio web JURIST, 2011. Disponible en el siguiente enlace:

<http://jurist.org/forum/2011/03/the-use-of-force-against-libya-another-illegal-use-of-force.php> (fecha de último acceso: junio 2016)

J. KETTLEWELL, *Early Warning Technology – is it enough?* Artículo periodístico de la BBC, 2008. Disponible en el siguiente enlace:

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/4149201.stm> (fecha de último acceso: junio 2016)

U. KARUNAKARAWHERE, *Haiti: where aid failed*, The Guardian, 2010. Disponible en el siguiente enlace:  
<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/dec/28/haiti-cholera-earthquake-aid-agencies-failure> (fecha de último acceso: junio 2016)

L. PEARSON, *Alerta temprana contra desastres: Hechos y cifras*. Artículo periodístico en el sitio SCIDEVNET, 2012. Disponible en el siguiente enlace:  
<http://www.scidev.net/americ-latina/comunicacion/especial/alerta-temprana-contra-desastres-hechos-y-cifras.html> (fecha de último acceso: junio 2016)

K. THAN, *Scientists: Natural Disasters Becoming More Common*, Artículo periodístico en Livescience, 2005. Disponible en el siguiente enlace:  
<http://www.livescience.com/414-scientists-natural-disasters-common.html> (fecha de último acceso: junio 2016)

USGS, *Chile earthquake: Mainshocks and aftershocks*, 2010. Disponible en el sitio web del USGS, en el siguiente enlace:  
<http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqinthenews/2010/us2010tfan/> (fecha de último acceso: junio 2016)

#### **j) Presentaciones en conferencias y seminarios**

ALNAP, *The role of national governments in international humanitarian response*, Ponencia en conferencia anual de ALNAP No. 26. Kuala Lumpur, Malaysia, 2010.

S. BORRÁS PENTINAT, *Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional*, Conferencia impartida en el III



Seminario sobre los agentes de la cooperación al desarrollo: refugiados ambientales, refugiados invisibles?, organizado por la Dirección General de Servicios y Acción Solidaria, de la Universidad de Cádiz, 1 de abril 2008.

Y. DINSTEIN, *The legal consequences of infringing upon the Right to Humanitarian Assistance*, Coloquio Internacional sobre el derecho a la asistencia humanitaria, UNESCO, 1998. Disponible en el siguiente enlace:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001124/112481eo.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

E. FERRIS, *Humanitarian Perspectives on Protection of Persons in the Event of Disasters*. Universidad de Brookings, 2009. Recurso en línea disponible en el siguiente enlace: <http://www.brookings.edu/research/speeches/2009/04/21-natural-disasters-ferris> (fecha de último acceso: junio 2016)

V. KOLMANNSKOG, *Dignity in Disasters and Displacement: Exploring Law, Policy and Practice on Relocation and Return in the Context of Climate Change*, Documento preparado para la Conferencia Síntesis del GECHS (Cambio Ambiental Mundial y Seguridad Humana). Universidad de Oslo, 2009.

J. MACRAE, *The Origins of Unease: Setting the Context of Current Ethical Debates*, 1996. Presentación en *ECHO-VOICE*, - Ethics in Humanitarian Aid. Non-Governmental Organisations Forum. Dublín.

OCHA, *Presentación: Hacia una respuesta humanitaria más fuerte y predecible*, 2007. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.ministeriodesalud.go.cr/sobre\\_ministerio/do/productos/V\\_Cont\\_Abr09\\_Nov09/Informe%20final%20V%20etapa-2/Proyectos%20adicionales/Anexo%202%20Productos/Anexo%202.A%20productos/Anexo%202.A.2/Base%20de%20Datos%20EEDD/Asistencia%20internacional/Clusters/Intro.%20a%20la%20ref%20humanitaria%20OCHA%20120407.pdf](http://www.ministeriodesalud.go.cr/sobre_ministerio/do/productos/V_Cont_Abr09_Nov09/Informe%20final%20V%20etapa-2/Proyectos%20adicionales/Anexo%202%20Productos/Anexo%202.A%20productos/Anexo%202.A.2/Base%20de%20Datos%20EEDD/Asistencia%20internacional/Clusters/Intro.%20a%20la%20ref%20humanitaria%20OCHA%20120407.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

L. PUSCHEL y O. URRUTIA, *Curso de Derecho Internacional Ambiental 2011*. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. 2011. Disponible en el siguiente enlace: <http://ocw.pucv.cl/cursos-1/derecho-ambiental-internacional/materiales-de-clases-1/catedras/clase-3/clase-3-principios-del-derecho-internacional-ambiental-apuntes> (fecha de último acceso: junio 2016)

E. VALENCIA-OSPINA, *Conferencia del Relator Especial Eduardo Valencia-Ospina*, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, marzo del 2014. La conferencia se encuentra disponible en el siguiente enlace: [https://www.youtube.com/watch?v=fg2RX\\_viFBY](https://www.youtube.com/watch?v=fg2RX_viFBY) (fecha de último acceso: junio 2016)

#### **k) Jurisprudencia (por fecha)**

Corte Internacional de Justicia (CIJ), “Caso Corfu Channel” (Gran Bretaña c/ República Popular de Albania), Sentencia y opinión disidente del Magistrado Álvarez, 1949.

Corte Internacional de Justicia (CIJ), “Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua” (Nicaragua contra los Estados Unidos de América), Sentencia, 1986.

Tribunal para Ex-Yugoslavia, “Fiscal v. Blaskic”, Caso IT-95-14-T, Sentencia, 1995.

Corte Internacional de Justicia (CIJ), “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Opinión consultiva”, 1996.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988.

*Budayeva y otros v. Russia*, n.º 15339/02, 21166/02, 20058/02 y 15343/02, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia del 20 de marzo de 2008.

Corte Internacional de Justicia (CIJ), “Plantas de celulosa sobre el Río Uruguay”, (Argentina v. Uruguay), Sentencia, 2010.



## **Bibliografía por temas**

- a) Desastres: concepto, clasificación y sistema internacional de respuesta
- b) Asistencia Humanitaria
- c) Reducción de riesgo/desarrollo y desastres
- d) Derecho Internacional - General
- e) Derechos Humanos
- f) Derecho Penal Internacional/Responsabilidad de proteger
- g) Derecho aplicado a los desplazados por desastre
- h) Derecho relativo a los Desastres
- i) Sobre el CDI y su Proyecto de protección de personas en caso de desastre

### **a) Desastres: concepto, clasificación y sistema internacional de respuesta**

ALNAP, *El estado del sistema humanitario: Evaluación del desempeño y el progreso: Un estudio piloto*. ALNAP, 2010. Recurso en línea disponible en el siguiente enlace: <http://www.alnap.org/pool/files/spanish-web-version.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

L. ARROYO, “Desastre natural un concepto cambiante”, *Revista Geográfica de América Central*, pp. 11-14, Vol. 2 No. 28, Red Universidad Nacional de Costa Rica, 2000.

S. BRUNEL, “¿Siguen existiendo hambrunas por causas "naturales"?", *Geopolítica del hambre : cuando el hambre es un arma*, pp. 168-174, Icaria, España, 1999.

DHA, Department of Humanitarian Affairs, *Internationally Agreed Glossary of Basic Terms Related to Disaster Management*, Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU, 1992.

A. FEATHERSTONE, “Aprendiendo de los desastres: Cómo los gobiernos obtienen mayor conocimiento y cómo los organismos regionales e internacionales pueden ayudar”, *Estudio ALNAP/ODI*. Londres, 2014.

D. GUHA-SAPIR, F. VOS y R. BELOW, *Annual disaster statistical review 2006: the numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels, Belgium, 2007.

D. GUHA-SAPIR, F. VOS y R. BELOW, *Annual disaster statistical review 2011: the numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels, Belgium, 2012.

D. GUHA-SAPIR, F. VOS y R. BELOW, *Annual disaster statistical review 2012: the numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels, Belgium, 2013.

D. GUHA-SAPIR, F. VOS y R. BELOW, *Annual disaster statistical review 2013: the numbers and trends*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels, Belgium, 2014.

P. HARVEY, “Towards good humanitarian government: The role of the affected state in disaster response”, *Humanitarian Policy Group Policy Brief*, No. 37, Overseas Development Institute, 2009.

A. LAVELL, “Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica”, en *Del Desastre al Desarrollo Sostenible: El Caso de Mitch en Centroamérica*, BID y CIDHS, 2000.

I. MACDONALD, *Securing access through acceptance in Afghanistan and Pakistan*, Humanitarian Exchange Magazine. No. 49, 2011. Disponible en el siguiente enlace: <http://odihpn.org/wp-content/uploads/2011/02/humanitarianexchange049.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

J. MACRAE, “International Humanitarian Action: a Review of Policy Trends”, *ODI Briefing Paper*, 2002. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/2608.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

F. REY MARCOS, “El sistema internacional de respuesta a los desastres. Limitaciones y tendencias”, *Recerca: revista de pensament i anàlisi*, No. 5, pp. 101-126, 2005.

T. SCHUEMER-CROSS y B. H. TAYLOR, *The right to survive: The humanitarian challenge for the twenty-first century*, Oxfam International, Oxford, 2009.

J. TERMINIELLO, “Hacia un cambio de paradigma en el abordaje de los desastres naturales.” *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, pp. 99-140, Año II, No. 2, 2013.

H. TORROJA MATEU, “Cooperación internacional y desastres naturales: la estrategia de la Organización de las Naciones Unidas”, *Areas: Revista internacional de ciencias sociales*, N° 23. España, 2003.

J. WHITLOW, *Disasters: The Anatomy of Environmental Hazards*. Athens, Georgia: University of Georgia Press, 1979.

A. WIJLMAN y L. TIMBERLAKE, *Natural disasters, acts of God or acts of man?*, International Institute for Environment and Development, Londres, 1984.

## **b) Asistencia Humanitaria**

J. ALCAIDE FERNÁNDEZ, M del C. MÁRQUEZ CARRASCO y J. A. CARRILLO SALCEDO, *La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 1997.

C. BEYANI , "The Legal Basis for Humanitarian Assistance", *ECHO-VOICE: Ethics in Humanitarian Aid*. Non-Governmental Organisations Forum, pp. 37-45, Bruselas, 1996.

J. M. EBERSOLE, "The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies", *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 pp. 192-208, 1995.

H. FISHER y J. ORAÁ, *Derecho Internacional y Ayuda Humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2000.

B. JAKOVLJEVIC, "El derecho a la asistencia humanitaria — Aspectos jurídicos —", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 12, pp. 496-512, 1987.

F. REY MARCOS, "La asistencia humanitaria como derecho", *Quadern del Voluntariat*, No. 11, España, 2001.

## **c) Reducción de riesgo/desarrollo y desastres**

BANCO MUNDIAL, *Peligros naturales, desastres evitables: La economía de la prevención funciona*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2010.

CEPAL, *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas socionaturales*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2005.

E. CHAPARRO ÁVILA y M. RENARD REESE, *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas socionaturales*. Naciones Unidas/CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

FICR, *Reducción del riesgo de desastres: Una forma de forjar comunidades más seguras*, FICR, 2006. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.ifrc.org/Global/safer-communities-sp.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

FICR, *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en caso de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, FICR, 2011. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-SP-LR.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

FICR, *Insumos del Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres de la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para la Declaración de la VI Cumbre de las Américas*. 14-15 Abril 2012, FICR, Cartagena, 2012.

FIRC, *Principios y normas de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre*, FICR, 2013. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.ifrc.org/Global/Publications/general/\[SP\]%20Principles%20and%20Rules%20RCRC%20Humanitarian%20Assistance\\_LR.pdf](http://www.ifrc.org/Global/Publications/general/[SP]%20Principles%20and%20Rules%20RCRC%20Humanitarian%20Assistance_LR.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

J. GINETTI y N. SCHREPFER, “Predecir los desastres y proteger los derechos”, *FMR online*, (Sin fecha). Disponible en el siguiente enlace:



[http://www.fmreview.org/es/prevencion/ginnetti-schrepfer#\\_edn2](http://www.fmreview.org/es/prevencion/ginnetti-schrepfer#_edn2) (fecha de último acceso: junio 2016)

IISD, *Síntesis de la tercera conferencia mundial sobre la reducción del riesgo de desastres*. Boletín de Negociaciones de la Tierra, Vol. 26 No. 15, 2015.

ISDR, *Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*, Publicación de Naciones Unidas, Nueva York, 2004.

ISDR, *De las palabras a la acción: Guía para la implementación del Marco de Hyogo*, Naciones Unidas, 2007.

ISDR, *Preparación ante los desastres para una respuesta eficaz: Conjunto de Directrices e indicadores para la aplicación de la prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo*, Naciones Unidas, New York/Ginebra, 2008. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.unisdr.org/files/2909\\_OCHADisasterpreparednesseffectiveresponseSPA.pdf](http://www.unisdr.org/files/2909_OCHADisasterpreparednesseffectiveresponseSPA.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

ISDR, *Hacia un Marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres*, 2015. Recurso disponible en el siguiente enlace:

[http://www.preventionweb.net/files/25129\\_posthfasp.pdf](http://www.preventionweb.net/files/25129_posthfasp.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

M. JARRAUD, “La prevención de los desastres naturales y la atenuación de sus efectos”, *Boletín de la Organización Meteorológica Mundial*, Vol. 55, No. 1, 2006.

M. JIMÉNEZ SECO, “Terremoto en Haití: Reducir el número de víctimas de los desastres naturales es posible”, *Revista Crítica*, No. 965, 2010.

W. KALIN y C. HAENNI DALE, “Disaster risk mitigation – why human rights matter”, *Revista Migraciones Forzadas*, No. 31, Oxford, 2008. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR31/38-39.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

A. LAVELL, *Viviendo en riesgo: Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*, La Red. 1997. Disponible en el siguiente enlace: [http://www.desenredando.org/public/libros/1994/ver/ver\\_final\\_nov-20-2002.pdf](http://www.desenredando.org/public/libros/1994/ver/ver_final_nov-20-2002.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

J. OCHARAN, F. REY MARCOS y A. PÉREZ DAZ, *Guía práctica de reducción del riesgo de desastres para organizaciones humanitarias y de desarrollo*. Fundación "La Caixa", Barcelona, 2008.

OEA, *Desastres, planificación y desarrollo: manejo de amenazas naturales para reducir los daños*, Secretaría General de la OEA., Washington, 1991.

ONU, *Diagnóstico de la situación de la Reducción del Riesgo de Desastres en Chile*. Publicación de Naciones Unidas, 2010. Disponible en el siguiente enlace: [http://www.unisdr.org/files/18281\\_informacionesunidas1.pdf](http://www.unisdr.org/files/18281_informacionesunidas1.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

PAHO, *Desastres: Preparativos y mitigación en las Américas*, Boletín PAHO No. 100, 2005. Disponible en el siguiente enlace: [http://www.paho.org/disasters/newsletter/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=68&Itemid=&lang=en](http://www.paho.org/disasters/newsletter/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=68&Itemid=&lang=en) (fecha de último acceso: junio 2016)

PNUD, *Un informe mundial: la reducción de riesgos de desastres, un desafío para el desarrollo*. PNUD Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, New York, 2004.

REDLAC, *Diez años después del huracán Mitch: Panorama de la tendencia de la gestión del riesgo de desastre en Centroamérica*, REDLAC, Panamá, 2008.

S. SCHNEIDERBAUER y D. EHRLICH, “Social levels and hazard (in)dependence in determining vulnerability”, *Measuring Vulnerability to Natural Hazards*, United Nation University Press, pp. 78-102, Nueva York, 2006.

G. WILCHES-CHAUX, *La Vulnerabilidad Global. Documento del Programa: Herramientas para la Crisis*. Desarrollado por el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Oficina Regional del Cauca, Popayán, Colombia, 1987.

#### **d) Derecho Internacional - General**

C. GUTIÉRREZ ESPADA y M. J. CERVELL HORTAL, *El Derecho Internacional en la Encrucijada. Curso General de Derecho Internacional Público*, Editorial Trotta, Madrid, 2008.

IDI, *Resolución sobre la protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados*, aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, Sesión de Santiago de Compostela, 1989.

A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público. I. Principios fundamentales*, 1º reimp. Editorial Tecnos. España, 1983.

- *Derecho Internacional Público II, Derecho de los Tratados*, Editorial Tecnos. España, 1987.

A. REMIRO BROTONS, et. Al, *Derecho Internacional*, Editorial Tirant Lo Blanch. España, 2007.

E. D. VATTEL, *The law of nations or, principles of the law of nature: applied to the conduct and affairs of nations and sovereigns*, traducción de Charles G. Fenwick con una introducción de Albert de Lapradelle. Institución Carnegie de

Washington, 1916. Vol. III, 1792.

## **e) Derechos Humanos**

J. ABRISKETA, “El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites”, *Unidad de Estudios Humanitarios: Los desafíos de la acción humanitaria*, pp. 71-100, Icaria, Barcelona, 1999.

A. BLANC ALTEMIR, *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*, Editorial Bosch, Barcelona, 1990.

R. HARDCASTLE y A. CHUA, “Asistencia Humanitaria: Hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 1999. Recurso disponible en el siguiente enlace:

<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmnv.htm> (fecha de último acceso: junio 2016)

IASC, *Directrices operacionales sobre derechos humanos en situaciones de desastres naturales*, publicado por el Proyecto de Brookings Bern sobre desplazamiento interno, 2006. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2006/11/natural-disasters/11\\_natural\\_disasters\\_Esp.PDF](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2006/11/natural-disasters/11_natural_disasters_Esp.PDF) (fecha de último acceso: junio 2016)

IASC, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights through Humanitarian Action*, UNICEF-IASC, 2002.

F. REY MARCOS, “Acción humanitaria y derechos humanos: una relación compleja”, *El vuelo de Icaro nº 1*, Liga española de derechos humanos, Madrid, 2000.

C. TOMUSCHAT, “Universal Periodic Review: a New System of International Law with Specific Ground Rules?”, *Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford. pp. 608-628, 2011.

## **f) Derecho Penal Internacional/Responsabilidad de proteger**

APCRTP, *Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect*, Myanmar/Burma Briefing No. 2. Asia-Pacific Center for Responsibility to Protect, 2008. Disponible en [el siguiente enlace:](http://www.r2pasiapacific.org/documents/Burma_Brief2.pdf) [http://www.r2pasiapacific.org/documents/Burma\\_Brief2.pdf](http://www.r2pasiapacific.org/documents/Burma_Brief2.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

M. AÑAÑOS MEZA, “La Responsabilidad de Proteger en Naciones Unidas y la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger”, en *UNISCI Discussion Papers*, N°. 21, 2009.

J. BELLAMY, “The Responsibility to Protect—Five Years”, en *International Affairs*, No. 143, 2010.

S. FORD, “Is The Failure To Respond Appropriately To A Natural Disaster A Crime Against Humanity? The Responsibility To Protect And Individual Criminal Responsibility In The Aftermath Of Cyclone Nargis.” *Denver Journal of International Law and Policy*, pp. 227-276. No. 38, 2010.

A. FORER y C. LÓPEZ DÍAZ, “Acerca de los crímenes de lesa humanidad y su aplicación en Colombia”, *Revista GTZ*, Bogotá, 2008. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.profis.com.co/anexos/documentos/pdfpublicaciones/Cartilla%20Crímenes%20Lesas%20Humanidad..pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

A. FRASCHINA, *Análisis comparativo de la competencia de los distintos Tribunales Penales Internacionales e Internacionalizados*, Colección Veracruz, Universidad de las Islas Baleares, 2008.

R. GARCÍA PÉREZ, “La ‘responsabilidad de proteger’: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional” en *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, nº 11, 2006.

J. GOROSTIZA, “Nuevos crímenes contra la humanidad: El nuevo delito de lesa humanidad desde una perspectiva intrasistemática”, *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, No. 17, 2003.

P. HWANG, “Defining Crimes Against Humanity in the Rome Statute of the International Criminal Court”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 22- 2, pp. 455-504, 1998.

A. LIÑÁN LAFUENTE, “La tipificación del crimen de persecución en el estatuto de roma y su primera aplicación jurisprudencial en el tribunal Híbrido internacional de Timor oriental”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Nº. 10, pp. 12:1-12:62, 2008.

A. MCLACHLAN-BRENT y J. LANGMOREL, *A Crime against Humanity? Implications and Prospects of the Responsibility to Protect in the Wake of Cyclone Nargis Global*, University of Melbourne, 2011.

B. PALACIÁN DEL INCA, “La responsabilidad de proteger y el derecho de veto”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2012.

T. SAECHAO, “Natural Disasters and the Responsibility to Protect: From Chaos to Confusion”, *Brookings Journal of International Law*, No. 32, pp. 663-706, 2007.

## **g) Derecho aplicado a los desplazados por desastre**

ACNUR, *Emigrantes y refugiados "medioambientales"*. Revista Refugiados, No. 115, 2002. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.acnur.org/revistas/115/pg4art2.htm> (fecha de último acceso: junio 2016)

ACNUR, *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*. ACNUR, 2009. Disponible en el siguiente enlace: [http://www.oas.org/dil/esp/refugiados\\_3\\_curso\\_material\\_referencia\\_cambio\\_climatico.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/refugiados_3_curso_material_referencia_cambio_climatico.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

BANCO MUNDIAL, *Política Operacional 4.12 del sobre el Reasentamiento Involuntario*. Banco Mundial, 2002. Disponible en el siguiente enlace:

[http://www.cuentadelmilenio.org.ni/cedoc/10dias/03carreteras/15%20reasentamiento/05%20POLITICA%20DE%20REASENTAMIENTO/15%20OP\\_4\\_12\\_espanol\\_completoBMundial.pdf](http://www.cuentadelmilenio.org.ni/cedoc/10dias/03carreteras/15%20reasentamiento/05%20POLITICA%20DE%20REASENTAMIENTO/15%20OP_4_12_espanol_completoBMundial.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

S. BORRÁS PENTINAT, “Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, pp. 85-108, Vol. XIX, No.2, Universidad Austral de Chile, 2006.

R. COHEN, “El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales”, *Revista Forced Migration Review*, No. 32, 2009. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.fmreview.org/es/pdf/RMF32/28.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

V. KOLMANNSKOG y L. TREBBI, “Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento: Un enfoque múltiple para resolver las brechas de protección”, *International Review of the Red Cross*, No. 879, pp. 307-328, 2010.

C . LAVELL y J. GINETTI, *Informe Técnico: El Riesgo del Desplazamiento Humano Inducido por Desastres*, IDMC, 2013. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2013/201312-am-risk-of-disaster-induced-displacement-sp.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

J. MCADAM y B. SAUL, “An Insecure Climate for Human Security? Climate-induced Displacement and International Law”, Documento de trabajo n.º 4 del Sydney Centre, Universidad de Sydney, 2008. Disponible en el siguiente enlace: [http://sydney.edu.au/law/scil/documents/2009/SCILWP4\\_Final.pdf](http://sydney.edu.au/law/scil/documents/2009/SCILWP4_Final.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

## **h) Derecho relativo a los Desastres**

A. DE GUTTRY, M. GESTRI y G. VENTURINI, *International disaster response law*. The Hague, The Netherlands, T.M.C. Asser Press, 2012.

CICR, *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales*, CICR, 1995. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/64zpm8.htm> (fecha de último acceso: junio 2016)

EMERGENCY ASSISTANCE TEAM (BURMA) y JOHNS HOPKINS BLOOMBERG SCHOOL OF PUBLIC HEALTH, *After the storm: voices from the delta*. Tak, Emergency Assistance Team (Burma), Thailand, 2009.

C. R. FERNÁNDEZ LIESA, “Desarrollos del derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales”, *Anuario Español De Derecho Internacional*, No. 27, pp. 209-242, 2011.



C. R. FERNÁNDEZ LIESA y J. D. OLIVA MARTÍNEZ, *El derecho internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil*. Publicación de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Madrid, 2012.

FICR, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2007.

D. FISHER, “Domestic regulation of international humanitarian relief in disasters and armed conflict: a comparative analysis”, *Int Rev Red Cross* No. 866, pp. 345-372, 2007.

S. GONZÁLES NAPOLITANO , M. NELIO MOLLAR, P. VERNET , M. GRACIA, I. VAZQUEZ, P. BILBAO et al. *Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales*. Facultad de Derecho de la UBA. Buenos Aires, 2015.

S. HAUMER, “El derecho relativo a los desastres”, *Revista Migraciones Forzadas*, No. 45, Oxford, pp. 72-76, 2014. Disponible en el siguiente enlace:  
<http://www.fmreview.org/es/crisis/haumer.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

M. HOFFMAN, “What is the scope of international disaster response law?” *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, pp. 13-20, IFRC, 2003.

R. PRIETO SANJUÁN y J. THOUVENIN, *Derecho internacional y desastres. Estudios sobre prevención y asistencia a víctimas*, Editorial: Pontificia Universidad Javeriana, (2011)

## **i) Sobre al CDI y su Proyecto de protección de personas en caso de desastre**

L. BARRIONUEVO AREVALO, “The Work of the International Law Commission in the Field of International Environmental Law”, *Revista Environmental Affairs*. No. 493, pp. 293-508, Boston College, 2005.

B. HEATH, “Disasters, relief, and neglect: the duty to accept humanitarian assistance and the work of the International Law Commission”, *New York University Journal of International Law and Politics*. pp. 419-477, No. 432, 2011.

FICR, *Notas relativas al Borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, FICR, 2007. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/annotations-sp.pdf> (fecha de último acceso: junio 2016)

FICR, *Comments on the International Law Commission’s draft articles on protecting persons in the event of disasters*, 2010. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.ifrc.org/en/news-and-media/opinions-and-positions/speeches/2010/comments-on-the-international-law-commissions-draft-articles-on-protecting-persons-in-the-event-of-disasters/> (fecha de último acceso: junio 2016)

FICR, *Statement by Anne Christensen on behalf of the International Federation of the Red Cross and the Red Crescent Societies delegation to the United Nations*, FICR, 2014. Disponible en el siguiente enlace: [http://www.ifrc.org/PageFiles/126924/FINAL%20IFRC%20Statement%206th%20Committee%20\(2014\)%20Agenda%20item%2078.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/126924/FINAL%20IFRC%20Statement%206th%20Committee%20(2014)%20Agenda%20item%2078.pdf) (fecha de último acceso: junio 2016)

FICR, *Written comments to the International law Commission on the draft articles on the protection of persons in the event of disasters*, FICR, 2016.

A. LÓPEZ MARTÍN, *La codificación del Derecho Internacional en el umbral del Siglo XXI. Luces y sombras en la labor de la CDI*. Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional. Págs. 367-390, 2001.

UNITAR, *The International Law Commission: The Need for a New Direction*, Nueva York, 1981.

UNITED NATIONS, *La Comisión de Derecho Internacional y su Obra*, United Nations publications, 2010.

# **Anexos**

- Proyecto de artículos aprobado por la CDI A/CN.4/L.871
  - Resolución de la Asamblea General 46-182



**Asamblea General**

Distr. limitada  
27 de mayo de 2016  
Español  
Original: inglés

**Comisión de Derecho Internacional**

68º período de sesiones

Ginebra, 2 de mayo a 10 de junio y 4 de julio a 12 de agosto de 2016

**Protección de las personas en caso de desastre****Títulos y texto del preámbulo y los proyectos de artículo 1 a 18  
del proyecto de artículos sobre la protección de las personas  
en caso de desastre aprobados, en segunda lectura, por el Comité  
de Redacción**

[...]

*Teniendo presente* el Artículo 13, párrafo 1 a), de la Carta de las Naciones Unidas, que dispone que la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación,

*Tomando en consideración* la frecuencia y la gravedad de los desastres naturales y los causados por el hombre y sus perjudiciales efectos a corto y largo plazo,

*Plenamente consciente* de las necesidades esenciales de las personas afectadas por los desastres y de que los derechos de esas personas han de ser respetados en esas circunstancias,

*Teniendo presente* el valor fundamental de la solidaridad en las relaciones internacionales y la importancia de reforzar la cooperación internacional en relación con todas las fases de un desastre,

*Destacando* el principio de la soberanía de los Estados y, por consiguiente, reafirmando el papel principal del Estado afectado por un desastre a la hora de prestar asistencia para el socorro en caso de desastre,

[...]

**Artículo 1  
Ámbito de aplicación**

El presente proyecto de artículos se aplica a la protección de las personas en caso de desastre.

\* Publicado nuevamente por razones técnicas el 2 de junio de 2016.

GE.16-08535 (S) 020616 020616



\* 1 6 0 8 5 3 5 \*

Se ruega reciclar



## Artículo 2

### Objeto

El presente proyecto de artículos tiene por objeto facilitar una respuesta adecuada y efectiva a los desastres, y la reducción del riesgo de desastres, a fin de atender a las necesidades esenciales de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos.

## Artículo 3

### Términos empleados

A los efectos del presente proyecto de artículos:

- a) por “desastre” se entiende un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad;
- b) por “Estado afectado” se entiende un Estado en cuyo territorio o en un territorio bajo cuya jurisdicción o control se produce un desastre;
- c) por “Estado que presta asistencia” se entiende un Estado que presta asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último;
- d) por “otro actor que presta asistencia” se entiende una organización intergubernamental competente, o una organización no gubernamental o entidad pertinente, que presta asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último;
- e) por “asistencia externa” se entiende el personal de socorro, el equipo y los bienes, y los servicios proporcionados a un Estado afectado por un Estado u otro actor que presta asistencia para el socorro en caso de desastre;
- f) por “personal de socorro” se entiende el personal civil o militar enviado por un Estado u otro actor que presta asistencia a fin de proporcionar socorro en caso de desastre;
- g) por “equipo y bienes” se entienden los suministros, las herramientas, las máquinas, los animales especialmente entrenados, los alimentos, el agua potable, los suministros médicos, los medios de alojamiento, la ropa de vestir y de cama, los vehículos, los equipos de telecomunicaciones y los demás objetos para prestar asistencia para el socorro en caso de desastre.

## Artículo 4

### Dignidad humana

La dignidad inherente al ser humano se respetará y protegerá en caso de desastre.

## Artículo 5

### Derechos humanos

Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos de conformidad con el derecho internacional.

## **Artículo 6**

### **Principios humanitarios**

La respuesta a los desastres se llevará a cabo de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables.

## **Artículo 7**

### **Deber de cooperar**

En la aplicación del presente proyecto de artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, con las Naciones Unidas, con los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y con otros actores que presten asistencia.

## **Artículo 8**

### **Formas de cooperación en la respuesta a los desastres**

La cooperación en la respuesta a los desastres incluye la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro y de las comunicaciones, y la puesta a disposición de personal de socorro, de equipo y bienes y de recursos científicos, médicos y técnicos.

## **Artículo 9**

### **Reducción del riesgo de desastres**

1. Todo Estado deberá reducir el riesgo de desastres adoptando las medidas apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir y de mitigar los desastres, y de prepararse para ellos.

2. Las medidas para reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores, y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.

## **Artículo 10**

### **Papel del Estado afectado**

1. El Estado afectado tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia para el socorro en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control.

2. El Estado afectado tiene el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicha asistencia para el socorro.

## **Artículo 11**

### **Deber del Estado afectado de buscar asistencia externa**

El Estado afectado, en la medida en que un desastre supere manifiestamente su capacidad nacional de respuesta, tiene el deber de buscar la asistencia, según proceda, de otros Estados, de las Naciones Unidas y de otros potenciales actores que presten asistencia.



## **Artículo 12**

### **Ofrecimientos de asistencia externa**

1. En caso de desastre, los Estados, las Naciones Unidas y otros potenciales actores que presten asistencia podrán ofrecer asistencia al Estado afectado.
2. Cuando un Estado afectado formule una solicitud de asistencia externa a otro Estado, a las Naciones Unidas o a otro potencial actor que preste asistencia, estos deberán considerar debidamente y sin demora dicha solicitud e informar al Estado afectado de la decisión adoptada al respecto.

## **Artículo 13**

### **Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa**

1. La prestación de asistencia externa requiere el consentimiento del Estado afectado.
2. El consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente.
3. Cuando se haga un ofrecimiento de asistencia externa de conformidad con el presente proyecto de artículos, el Estado afectado hará saber, cuando sea posible, su decisión sobre ese ofrecimiento en tiempo oportuno.

## **Artículo 14**

### **Condiciones de prestación de la asistencia externa**

El Estado afectado puede establecer condiciones para la prestación de la asistencia externa. Dichas condiciones deberán ser conformes con el presente proyecto de artículos, las normas de derecho internacional aplicables y el derecho interno del Estado afectado. Las condiciones deberán tener en cuenta las necesidades identificadas de las personas afectadas por el desastre y la calidad de la asistencia. Al formular tales condiciones, el Estado afectado deberá indicar el alcance y el tipo de la asistencia buscada.

## **Artículo 15**

### **Facilitación de la asistencia externa**

1. El Estado afectado tomará las medidas necesarias, de conformidad con su derecho interno, para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa, en particular en relación con:
  - a) el personal de socorro, en ámbitos como los privilegios e inmunidades, los requisitos de visados y entrada, los permisos de trabajo y la libertad de circulación; y
  - b) el equipo y los bienes, en ámbitos como la reglamentación aduanera y los aranceles, la fiscalidad, el transporte, así como su disposición ulterior.
2. El Estado afectado se asegurará de que su legislación y otras normas pertinentes sean fácilmente accesibles, a fin de facilitar el respeto del derecho nacional.

**Artículo 16****Protección del personal de socorro, el equipo y los bienes**

El Estado afectado deberá adoptar las medidas apropiadas para asegurar la protección del personal de socorro y del equipo y los bienes que se encuentren en su territorio, o en un territorio bajo su jurisdicción o control, con el fin de proporcionar asistencia externa.

**Artículo 17****Terminación de la asistencia externa**

El Estado afectado, el Estado que presta asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia podrán terminar la prestación de asistencia externa en cualquier momento. El Estado o actor que se proponga la terminación deberá notificarlo oportunamente. El Estado afectado y, cuando proceda, el Estado que preste asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia deberán celebrar consultas sobre la terminación de la asistencia externa y sus modalidades.

**Artículo 18****Relación con otras normas de derecho internacional**

1. El presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de otras normas de derecho internacional aplicables.
  2. El presente proyecto de artículos no será de aplicación en la medida en que la respuesta en caso de desastre se rija por las normas del derecho internacional humanitario.
-

*Teniendo presente* el informe del Grupo de Trabajo el Movimiento de los Países no Alineados sobre descolonización, aprobado por la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países no Alineados, celebrada en Accra del 2 al 7 de septiembre de 1991<sup>135</sup>,

*Teniendo presente también* la importante aportación de las Naciones Unidas en materia de descolonización, especialmente por intermedio del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales,

1. *Reafirma* el derecho inalienable de los pueblos de los territorios no autónomos aún existentes a la descolonización y la independencia de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales y otras resoluciones y decisiones pertinentes de las Naciones Unidas;

2. *Declara* que el objetivo fundamental del Decenio internacional para la eliminación del colonialismo es el ejercicio del derecho a la libre determinación por parte de los pueblos de todos y cada uno de los territorios no autónomos aún existentes de conformidad con la resolución 1514 (XV) y todas las demás resoluciones y decisiones pertinentes aprobadas por la Asamblea General;

3. *Declara* que el derecho a la libre determinación se debe ejercitar libremente y sin presiones externas, de manera que se tengan en cuenta los legítimos intereses y aspiraciones de los pueblos de los territorios no autónomos y las Naciones Unidas desempeñen el papel que les corresponde;

4. *Aprueba* las propuestas contenidas en el anexo del informe del Secretario General de fecha 13 de diciembre de 1991, que constituirán un plan de acción para el Decenio internacional para la eliminación del colonialismo<sup>136</sup>;

5. *Invita* a los Estados Miembros, al sistema de las Naciones Unidas y a las demás organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a que activamente apoyen la ejecución del plan de acción y participen en ella.

78a. sesión plenaria  
19 de diciembre de 1991

**46/182. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas**

*La Asamblea General,*

*Recordando* su resolución 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, y sus resoluciones y decisiones posteriores relativas a la asistencia humanitaria, incluida su resolución 45/100, de 14 de diciembre de 1990,

*Recordando también* su resolución 44/236, de 22 de diciembre de 1989, en cuyo anexo figura el Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales,

*Profundamente preocupada* por los sufrimientos de las víctimas de desastres y situaciones de emergencia,

las pérdidas de vidas humanas, las corrientes de refugiados, los desplazamientos en masa de personas y la destrucción de bienes materiales,

*Consciente de la necesidad* de reforzar y hacer más eficaces los esfuerzos colectivos de la comunidad internacional, y especialmente del sistema de las Naciones Unidas, en la prestación de asistencia humanitaria,

*Tomando nota con satisfacción* del informe del Secretario General sobre el examen de la capacidad, la experiencia y los mecanismos de coordinación del sistema de las Naciones Unidas en materia de asistencia humanitaria<sup>137</sup>,

1. *Aprueba* el texto que figura en el anexo de la presente resolución sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas;

2. *Pide* al Secretario General que le informe en su cuadragésimo séptimo período de sesiones sobre el cumplimiento de la presente resolución.

78a. sesión plenaria  
19 de diciembre de 1991

**ANEXO**

**I. PRINCIPIOS RECTORES**

1. La asistencia humanitaria reviste importancia fundamental para las víctimas de desastres naturales y otras emergencias.

2. La asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.

3. Deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado.

4. Cada Estado tiene la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Por lo tanto, corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio.

5. La magnitud y la duración de muchas emergencias pueden rebasar la capacidad de reacción de muchos países afectados. Por consiguiente, es sumamente importante la cooperación internacional para enfrentar las situaciones de emergencia y fortalecer la capacidad de reacción de los países afectados. Esa cooperación debería proporcionarse de conformidad con el derecho internacional y las leyes nacionales. Las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que actúan de manera imparcial y con fines estrictamente humanitarios deberían seguir aportando su importante contribución a la tarea de complementar los esfuerzos de los países.

6. Se exhorta a los Estados cuyas poblaciones necesitan asistencia humanitaria a que faciliten la prestación por esas organizaciones de asistencia humanitaria, especialmente el suministro de alimentos, medicamentos, techo y atención médica, para lo cual es indispensable el acceso a las víctimas.

7. Se insta a los Estados situados cerca de las zonas de emergencia a que participen estrechamente en los esfuerzos internacionales de cooperación con los países afectados a fin de facilitar, en la medida de lo posible, el tránsito de la asistencia humanitaria.

8. Se debería tratar especialmente de que los gobiernos afectados y la comunidad internacional adoptaran medidas de prevención y preparación en relación con los desastres.

9. Hay una clara relación entre emergencia, rehabilitación y desarrollo. A fin de lograr una transición sin tropiezos del socorro a la rehabilitación y el desarrollo, la asistencia de emergencia debería prestarse de manera tal que apoyara la recuperación y el desarrollo a largo plazo. De esta manera, las medidas de emergencia deberían considerarse un paso hacia el desarrollo a largo plazo.

10. El crecimiento económico y el desarrollo sostenible son imprescindibles para la prevención y la preparación en relación con los desastres naturales y otras emergencias. Muchas emergencias reflejan las crisis subyacentes de desarrollo que enfrentan los países en desarrollo. Por consiguiente, la asistencia humanitaria debería ir acompañada de una renovación de la adhesión al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de los países en desarrollo. En ese contexto, se deberán facilitar recursos suficientes para que esos países puedan enfrentar sus problemas de desarrollo.

11. Las contribuciones a los fines de la asistencia humanitaria deberían hacerse de manera tal que no fueran en detrimento de los recursos disponibles con miras a la cooperación internacional para el desarrollo.

12. Las Naciones Unidas tienen un papel central y singular que desempeñar en la tarea de proporcionar liderazgo y coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo de los países afectados. Las Naciones Unidas deben asegurar la prestación rápida y sin tropiezos de la asistencia de socorro, respetando plenamente los principios antes mencionados y teniendo también presentes las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, incluidas las resoluciones 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, y 45/100, de 14 de diciembre de 1990. El sistema de las Naciones Unidas debe adaptarse y fortalecerse para resolver los problemas presentes y futuros en forma coherente y eficaz. Deben proporcionarse al sistema de las Naciones Unidas recursos proporcionados a las necesidades futuras. La insuficiencia de tales recursos ha constituido una de las mayores trabas para la reacción eficaz de las Naciones Unidas frente a las emergencias.

## II. PREVENCIÓN

13. La comunidad internacional debería ayudar en medida apropiada a los países en desarrollo a aumentar su capacidad de prevención y mitigación de desastres, tanto en el plano nacional como en el regional, por ejemplo, con la formulación y el mejoramiento de programas integrados a ese respecto.

14. A fin de reducir las consecuencias de los desastres, debería aumentarse la conciencia de la necesidad de establecer estrategias para su mitigación, especialmente en los países propensos a desastres. Debería haber un mayor intercambio y difusión de información técnica, tanto actual como nueva, relativa a la evaluación, el pronóstico y la mitigación de desastres. De conformidad con el llamamiento hecho en el programa del Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales, deberían intensificarse los esfuerzos tendientes a elaborar medidas de prevención y mitigación de desastres naturales y situaciones de emergencia semejantes mediante programas de asistencia técnica y modalidades de acceso favorable a la tecnología necesaria y de transferencia de ésta.

15. Debería fortalecerse y ampliarse el programa de capacitación en materia de gestión de las actividades de socorro en casos de desastre iniciado por la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

16. Debería dotarse de recursos suficientes y fácilmente disponibles a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en la financiación y la prestación de asistencia para la prevención de situaciones de emergencia.

17. Se insta a la comunidad internacional a que proporcione el apoyo y los recursos necesarios a los programas y las actividades destinados a promover las metas y los objetivos del Decenio.

## III. PREPARACIÓN

18. El socorro internacional debería complementar las medidas nacionales encaminadas a aumentar la capacidad de los países en desarrollo para mitigar los efectos de desastres naturales de manera rápida y efectiva y para hacer frente con eficacia a todas las situaciones de emergencia. Las Naciones Unidas deberían aumentar su asistencia a los países en desarrollo para mejorar la capacidad de reacción de éstos frente a desastres en el plano nacional o regional, según proceda.

### *Alerta temprana*

19. Sobre la base de los mandatos actuales y utilizando los acuerdos de vigilancia existentes en el sistema, las Naciones Unidas deberían intensificar sus esfuerzos, partiendo de la actual capacidad de las organizaciones y entidades pertinentes del sistema, con el fin de reu-

nir, analizar y difundir de manera sistemática la información procedente de la alerta temprana de desastres naturales y otras situaciones de emergencia. En ese contexto, las Naciones Unidas deberían examinar la posibilidad de utilizar en la medida apropiada la capacidad de alerta temprana de los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales.

20. La información procedente de la alerta temprana debería facilitarse en forma irrestricta y oportuna a todos los gobiernos y autoridades interesados, en particular de los países afectados o propensos a desastres. Debería fortalecerse la capacidad de los países propensos a desastres de recibir, utilizar y difundir esta información. A ese respecto, se insta a la comunidad internacional a que preste asistencia a esos países, cuando lo soliciten, para establecer y mejorar sus sistemas nacionales de alerta temprana.

## IV. CAPACIDAD CONTINGENTE

### *a) Mecanismos de financiación contingente*

21. Las organizaciones y entidades del sistema de las Naciones Unidas deberían seguir atendiendo a las peticiones de asistencia de emergencia en el marco de sus respectivos mandatos. Los órganos rectores de esas organizaciones y entidades deberían estudiar la posibilidad de adoptar medidas de dotación de reservas y otras medidas de financiación contingente con el fin de reforzar aún más su capacidad operacional para reaccionar de manera rápida y coordinada ante las situaciones de emergencia.

22. Además, es necesario un mecanismo central de financiación complementaria a fin de asegurar el suministro de recursos suficientes para su utilización en la fase inicial de las situaciones de emergencia que requieran una reacción a nivel de todo el sistema.

23. Para ese fin, el Secretario General debería establecer un fondo renovable central dependiente de su autoridad como mecanismo de liquidez para garantizar la reacción rápida y coordinada de las organizaciones del sistema.

24. La cuantía inicial de dicho fondo debería ser de 50 millones de dólares de los EE. UU. El fondo se financiaría mediante contribuciones voluntarias. Con tal fin deberían celebrarse consultas entre posibles donantes. Para alcanzar esa meta el Secretario General debería hacer un llamamiento a los posibles donantes y convocarlos a una reunión en el primer trimestre de 1992 a fin de obtener contribuciones al fondo en forma segura, amplia y suplementaria.

25. Los adelantos de recursos a las organizaciones operacionales del sistema deberían hacerse en la inteligencia de que esas organizaciones reembolsarían en primer lugar al fondo con el producto de las contribuciones voluntarias recibidas en respuesta a los llamamientos unificados.

26. El funcionamiento del fondo debería examinarse después de dos años.

### *b) Otras medidas para asegurar una capacidad de reacción rápida*

27. Partiendo de la capacidad actual de las organizaciones pertinentes, las Naciones Unidas deberían establecer un registro central de todo el personal especializado y los grupos de especialistas técnicos, así como de los suministros, el equipo y los servicios de socorro disponibles en el sistema de las Naciones Unidas y que pudieran obtenerse de los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en respuesta a solicitudes efectuadas por las Naciones Unidas en breve plazo.

28. Las Naciones Unidas deberían seguir haciendo los arreglos apropiados con los gobiernos interesados, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales para que la Organización tenga un acceso más rápido, en caso necesario, a la capacidad de socorro de emergencia de esos gobiernos y organizaciones, con inclusión de reservas de alimentos, existencias y personal de emergencia y apoyo logístico. Se pide al Secretario General que en su informe anual a la Asamblea General mencionado en el inciso i) del párrafo 35 *infra* dé cuenta de los avances logrados a ese respecto.

29. Las Naciones Unidas deberían elaborar normas y procedimientos especiales para casos de emergencia a fin de que todas las organizaciones pudieran desembolsar rápidamente fondos de emergencia, proporcionar suministros y equipo de emergencia y contratar personal de emergencia.

30. Los países propensos a desastres deberían elaborar procedimientos especiales de emergencia a fin de facilitar la obtención y el emplazamiento rápidos de equipo y suministros de socorro.

#### V. LLAMAMIENTOS UNIFICADOS

31. En los casos de emergencia que requieran una reacción coordinada, el Secretario General debería garantizar que, a la mayor brevedad y en un plazo máximo de una semana, se hiciera un llamamiento inicial unificado, preparado en consulta con el Estado afectado, a todas las organizaciones pertinentes del sistema. En el caso de situaciones de emergencia prolongadas, dicho llamamiento inicial se debería actualizar y afinar dentro de un término de cuatro semanas, a medida que se fuera recibiendo mayor información.

32. Los posibles donantes deberían adoptar las medidas necesarias para aumentar el monto y agilizar el pago de sus contribuciones, incluida la decisión de separar, a título de reserva, recursos financieros y de otra índole que el sistema de las Naciones Unidas pudiera utilizar rápidamente en respuesta a llamamientos unificados del Secretario General.

#### VI. COORDINACIÓN, COOPERACIÓN Y LIDERAZGO

##### a) Liderazgo del Secretario General

33. El liderazgo del Secretario General es decisivo y se deberá fortalecer a fin de lograr una mejor preparación para casos de desastres y otras situaciones de emergencia, así como para coordinar una reacción rápida y coherente. Ello se podría lograr prestando apoyo coordinado a las medidas de prevención y preparación y aprovechando al máximo, entre otras cosas, un comité permanente entre organismos, llamamientos unificados, un fondo renovable central para casos de emergencia y un registro de capacidades contingentes.

34. Con tal fin, y en la inteligencia de que se dispondría de los recursos indispensables previstos en el párrafo 24 *supra*, el Secretario General designaría a un funcionario de alto nivel (el coordinador de actividades de socorro en casos de emergencia) para desempeñar sus funciones en estrecha colaboración con el Secretario General, con acceso directo a él y con la cooperación de los organismos y las entidades pertinentes del sistema que se ocupan de la asistencia humanitaria, respetando plenamente sus mandatos y sin perjuicio de cualquier decisión que pudiera adoptar la Asamblea General respecto de la reestructuración general de la Secretaría de las Naciones Unidas. Ese funcionario de alto nivel desempeñaría a la vez las funciones que actualmente desempeñan los representantes del Secretario General en situaciones de emergencia importantes y complejas en lo tocante a la coordinación de la reacción de las Naciones Unidas y las funciones del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre.

35. Ese funcionario de alto nivel, que respondería ante la Asamblea General y trabajaría bajo la dirección del Secretario General, tendría las siguientes responsabilidades:

a) Atender las solicitudes de asistencia de emergencia de los Estados Miembros que requieran una reacción coordinada;

b) Formarse una visión de conjunto de todas las situaciones de emergencia, entre otras cosas, compilando y analizando en forma sistemática la información procedente del sistema de alerta temprana, según lo previsto en el párrafo 19 *supra*, con miras a coordinar y facilitar la asistencia humanitaria que el sistema de las Naciones Unidas preste en las situaciones de emergencia que requieran una reacción coordinada;

c) Organizar en consulta con el gobierno del país afectado, una misión interinstitucional conjunta de evaluación de las necesidades y preparar un llamamiento unificado que habrá de hacer el Secretario General, al que seguirán informes periódicos sobre la situación con información procedente de todas las fuentes de asistencia externa;

d) Facilitar activamente, incluso mediante negociaciones, en caso necesario, el acceso de las organizaciones operacionales a las regiones afectadas por la emergencia para lograr la distribución rápida de la asistencia de emergencia mediante la obtención del consentimiento de todas las partes interesadas a través de modalidades como el establecimiento de corredores provisionales de socorro en los casos en que fuera necesario, así como días y zonas "de tranquilidad" y otros métodos;

e) Administrar, en consulta con las organizaciones operacionales pertinentes, un fondo renovable central de emergencia y ayudar a movilizar recursos;

f) Servir de centro principal de coordinación con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones intergubernamentales en lo referente a las operaciones de las Naciones Unidas de socorro en casos de emergencia y, según proceda y sea necesario, movilizar su capacidad de socorro en casos de emergencia, incluso mediante la celebración de consultas en su calidad de presidente del Comité permanente entre organismos;

g) Proporcionar información consolidada, incluida información procedente de la alerta temprana en casos de emergencia, a todos los gobiernos y las autoridades pertinentes, sobre todo a los países afectados y propensos a ser afectados por desastres, aprovechando la capacidad de las organizaciones del sistema y otros recursos disponibles;

h) Promover activamente, en estrecha colaboración con las organizaciones competentes, la transición sin contratiempos de las actividades de socorro a las actividades de rehabilitación y reconstrucción, a medida que se vayan eliminando gradualmente las operaciones de socorro por él dirigidas;

i) Preparar un informe anual para el Secretario General sobre la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia, en el que figure información acerca del fondo renovable central de emergencia, que se presentará a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social.

36. El funcionario de alto nivel debería contar con el apoyo de una secretaría establecida sobre la base de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre reforzada y la fusión de las oficinas existentes que se ocupan de situaciones complejas de emergencia. Dicha secretaría se podría complementar con personal adscrito de las organizaciones pertinentes del sistema. El funcionario de alto nivel desempeñaría sus funciones en estrecha colaboración con las organizaciones y entidades del sistema de las Naciones Unidas, así como con el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Organización Internacional para las Migraciones y las organizaciones no gubernamentales pertinentes. En el plano de los países, el funcionario de alto nivel mantendría estrecho contacto con los coordinadores residentes respecto de asuntos relativos a la asistencia humanitaria y los dirigiría en su labor.

37. El Secretario General debería disponer el establecimiento de mecanismos entre el funcionario de alto nivel y todas las organizaciones pertinentes y asignar las respectivas responsabilidades con miras a lograr una acción rápida y coordinada en caso de emergencia.

##### b) Comité permanente entre organismos

38. Se debería crear un comité permanente entre organismos, al que prestaría servicios la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre reforzada, que estaría presidido por el funcionario de alto nivel y en el que participarían todas las organizaciones operacionales. Tendrían una invitación permanente para participar en este comité el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Organización Internacional para las Migraciones. Se podría invitar a algunas organizaciones no gubernamentales a participar en el comité en casos especiales. El comité se reuniría a la mayor brevedad para responder a situaciones de emergencia.

##### c) Coordinación en el plano de los países

39. Dentro del marco general descrito en los párrafos que anteceden, y en apoyo de los esfuerzos realizados por los países afectados, el coordinador residente normalmente coordinaría la asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas en el plano de los países. El coordinador residente debería facilitar el estado de preparación del sistema de las Naciones Unidas y ayudar a lograr una transición rápida de la etapa de socorro a la de desarrollo. También promovería la utilización de toda la capacidad de socorro disponible en los planos local o regional. El coordinador residente sería el presidente de un grupo de operaciones de emergencia que estaría integrado por representantes locales y expertos del sistema.

#### VII. TRANSICIÓN DEL SOCORRO A LA REHABILITACIÓN Y EL DESARROLLO

40. La asistencia de emergencia se debe proporcionar en condiciones tales que propicien la recuperación y el desarrollo a largo plazo.

Las organizaciones de asistencia para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas deberían participar en las etapas iniciales y colaborar estrechamente con los encargados de prestar socorro de emergencia y propiciar la recuperación, dentro del marco de sus respectivos mandatos.

41. Después de la etapa inicial de socorro, la cooperación y el apoyo internacional a la rehabilitación y la reconstrucción deberían proseguir con intensidad sostenida. La etapa de rehabilitación se debería utilizar como una oportunidad para reestructurar y mejorar las instalaciones destruidas y los servicios interrumpidos por las situaciones de emergencia a fin de permitirles resistir los efectos de futuras situaciones de emergencia.

42. Se debería acelerar la cooperación internacional para el desarrollo de los países en desarrollo, con lo que se contribuiría a reducir la incidencia y los efectos de desastres y situaciones de emergencia futuros.

#### 46/219. Actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas

*La Asamblea General,*

*Reafirmando* la constante validez de sus resoluciones 2688 (XXV), de 11 de diciembre de 1970, 3362 (S-VII), de 16 de septiembre de 1975, 32/197, de 20 de diciembre de 1977, 42/196, de 11 de diciembre de 1987, 44/211, de 22 de diciembre de 1989, S-18/3, de 1º de mayo de 1990, y 45/199, de 21 de diciembre de 1990,

*Destacando* la importancia de fortalecer las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas de conformidad con las resoluciones mencionadas anteriormente,

*Reafirmando* que las características fundamentales de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas deben ser, entre otras, su universalidad, su carácter voluntario y de subvención, su neutralidad y multilateralismo y su capacidad de responder a las necesidades e inquietudes de los países en desarrollo, a solicitud de esos países y de conformidad con sus planes, prioridades y objetivos de desarrollo,

*Tomando nota con preocupación* de que los adelantos en la aplicación de partes de la resolución 44/211 han sido desalentadores, y destacando la necesidad de hacer esfuerzos más decididos para aplicar la resolución en las esferas en que su aplicación ha sido insatisfactoria,

*Reconociendo* la necesidad de dar orientación al Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional en la preparación del informe para el próximo examen trienal de políticas en materia de actividades operacionales,

1. *Toma nota* del informe del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional sobre las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas<sup>138</sup>;

2. *Reafirma* la importancia de su resolución 44/211 y la necesidad de que los órganos, organizaciones y organismos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas la apliquen coordinada y plenamente, teniendo en cuenta la interdependencia de las cuestiones planteadas;

3. *Reafirma también* la responsabilidad principal de los gobiernos en la gestión de los programas y proyectos financiados por el sistema de las Naciones Unidas;

4. *Toma nota* de la decisión 91/32 del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de 25 de junio de 1991, relativa a nuevos arreglos en materia de gastos de apoyo<sup>139</sup>;

5. *Exhorta* a la comunidad internacional, y en particular a los países donantes, a que aporten un aumento real e importante de los recursos para las actividades operacionales para el desarrollo, sobre una base continua, predecible y segura, e insta a todos los países a que aumenten sus contribuciones voluntarias a las actividades operacionales para el desarrollo;

6. *Insta* a los países desarrollados, y en particular a aquellos países cuya aportación global no es proporcionada a su capacidad, a que teniendo en cuenta los objetivos de la asistencia oficial para el desarrollo, incluidos los establecidos en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados<sup>133</sup>, y los niveles actuales de contribución, aumenten considerablemente su ayuda oficial para el desarrollo, incluidas las contribuciones a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas;

7. *Toma nota* de la decisión 91/27, sobre la ejecución nacional, adoptada por el Consejo de Administración del Programa el 21 de junio de 1991<sup>139</sup>;

8. *Subraya* que la modalidad de ejecución nacional debe constituir la norma para los programas y proyectos financiados por el sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las necesidades y capacidades de los países en desarrollo;

9. *Subraya también* la responsabilidad principal de los países en desarrollo en la determinación de su capacidad para ejecutar programas y proyectos financiados por el sistema de las Naciones Unidas;

10. *Exhorta* al sistema de las Naciones Unidas a que simplifique las normas y procedimientos para la ejecución nacional en el marco de una mayor responsabilidad, en particular a fin de reducir en la mayor medida posible la carga administrativa de los gobiernos y los costos de gestión de los proyectos y programas;

11. *Exhorta también* a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que intensifiquen sus esfuerzos por ayudar a los países en desarrollo, a petición de éstos, a elaborar sus estrategias multisectoriales, sectoriales y subsectoriales con el objeto de que sirvan de marco para una programación coordinada y coherente, y subraya la necesidad de mejorar la coherencia de la respuesta del sistema de las Naciones Unidas a esas estrategias;

12. *Reafirma* la continua validez del sistema de coordinadores residentes, cuyos pormenores figuran en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, y la urgente necesidad de reforzar la eficacia de ese sistema;

13. *Reafirma también* la necesidad de mejorar la cooperación entre los distintos organismos sobre el terreno;

14. *Exhorta* a los órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas a que utilicen la capacidad existente a fin de fomentar la participación de nacionales en los proyectos y programas;

15. *Acoge favorablemente* la propuesta del Director General de realizar un estudio de viabilidad de una es-

trategia coordinada de capacitación del personal de las Naciones Unidas y los funcionarios nacionales que participen en actividades operacionales, y le pide que le presente el estudio, acompañado de sus recomendaciones, en su cuadragésimo séptimo período de sesiones;

16. *Insta* a los organismos del sistema de las Naciones Unidas a que continúen y amplíen, con los recursos existentes, sus programas conjuntos de capacitación para los equipos de las Naciones Unidas en los distintos países, y les insta a ampliar esos programas en el plano nacional y a incluir en ellos a funcionarios gubernamentales;

17. *Reafirma* la importancia del examen trienal de la política relativa a las actividades operacionales que ha de realizar la Asamblea General en su cuadragésimo séptimo período de sesiones, que debe basarse en los elementos de la resolución 44/211 y, cuando sea necesario, ampliar esos elementos;

18. *Pide* al Director General que incluya en su examen trienal de la política un informe sobre la aplicación de la resolución 44/211 y las recomendaciones pertinentes sobre programación, en particular con respecto a las siguientes cuestiones:

a) La armonización y la adaptación de los ciclos de programación de todos los organismos de financiación del sistema de las Naciones Unidas a los períodos de planificación de los gobiernos nacionales, procurando en particular introducir ciclos presupuestarios con carácter rotatorio;

b) La simplificación de los procedimientos relativos a la formulación, la valoración, la supervisión y la evaluación, teniendo en cuenta la necesidad de hacer hincapié en las consecuencias y el carácter sostenible de los proyectos y programas;

c) La mejora de la evaluación de los programas y de los sistemas de verificación de la gestión, incluida la necesidad de una evaluación de los efectos, con miras a determinar la eficiencia, las consecuencias y el carácter sostenible de los proyectos y programas;

19. *Pide* al Director General que incluya en su informe para el examen trienal de la política un nuevo análisis del concepto de respuesta operacional integrada del sistema de las Naciones Unidas y recomendaciones al respecto;

20. *Pide también* al Director General que incluya en su informe, en consulta con los gobiernos receptores y con los donantes, una evaluación y un análisis de los progresos realizados en la transición del enfoque basado en los proyectos al basado en los programas, teniendo presente, en particular, la labor que desempeña el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo al respecto;

21. *Pide además* al Director General que incluya en su informe las medidas ya adoptadas, así como propuestas para la descentralización de la capacidad y la autoridad al plano nacional, incluidas la flexibilidad presupuestaria y la racionalización de las funciones de la sede y de las oficinas locales, combinadas con una mayor responsabilidad, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las negociaciones y decisiones relativas al ciclo de proyectos, la compra de equipo, la capacitación y la contratación de personal;

22. *Pide* al Director General que incluya en su informe, en consulta con los gobiernos receptores y los donantes, un análisis de los progresos realizados en materia de ejecución nacional y recomendaciones para fomentarla aún más, teniendo en cuenta en particular lo siguiente:

a) La experiencia en materia de utilización de la capacidad nacional y los medios de promover la participación nacional en los proyectos y programas, a fin de aumentar en la mayor medida posible la formación de una capacidad nacional y de satisfacer las necesidades concretas de cada país;

b) La determinación de los obstáculos y desincentivos sistémicos e institucionales existentes en las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas que entorpecen la plena aplicación de la ejecución nacional;

c) La armonización y la simplificación de los procedimientos, con objeto de lograr un mayor grado de transparencia, y su adaptación a las necesidades de los países en desarrollo;

d) Una mejor rendición de cuentas, mediante la capacitación y el incremento de la capacidad nacional de supervisión, así como de la verificación y la información financiera;

e) Formas de reorientar la capacidad técnica del sistema de las Naciones Unidas para satisfacer las necesidades determinadas por los países en desarrollo, incluidas medidas en las esferas de la política, el apoyo técnico y el suministro de información, inclusive el acceso a las bases de datos de las Naciones Unidas;

23. *Pide también* al Director General que incluya en su informe recomendaciones para fortalecer la representación local del sistema de las Naciones Unidas, prestando especial atención a las siguientes cuestiones:

a) La función de liderazgo de equipo del coordinador residente, incluida una evaluación de las consecuencias del conjunto actual de directrices y recomendaciones para el fortalecimiento de esa función;

b) El incremento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional para dar apoyo técnico y sustantivo a los países en desarrollo, en particular mediante el establecimiento de equipos multidisciplinarios para atender las necesidades específicas de cada país;

24. *Subraya*, en el contexto del examen trienal, la necesidad de un proceso de gestión bien definido pero flexible a fin de orientar la aplicación de medidas fundamentales para incrementar la eficacia de las actividades operacionales;

25. *Pide* al Director General que incluya en su informe una evaluación de los progresos realizados en el establecimiento de premisas comunes y que proponga un plan para el pleno logro de ese objetivo, siempre que resulte viable y apropiado y que no implique ningún costo adicional para los países en desarrollo;

26. *Pide también* al Director General que incluya en su informe una evaluación de la contribución de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas al incremento de la capacidad nacional de los países en desarrollo en la esfera de la ciencia y la tecnología, así como recomendaciones apropiadas al respecto;



27. *Reafirma* la importancia del desarrollo humano, y pide al Director General que incluya en su informe una evaluación del apoyo dado por las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, a petición de los países en desarrollo, a sectores vitales para el desarrollo humano, así como recomendaciones apropiadas para fortalecerlo;

28. *Pide además* al Director General que incluya en su informe estadístico actualizado recomendaciones innovadoras y concretas para aumentar considerablemente las compras en los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta el principio de la licitación pública internacional y reconociendo al mismo tiempo el compromiso de comprar artículos de los principales países donantes insuficientemente utilizados, de conformidad con los principios de la licitación pública internacional y teniendo presentes las necesidades de normalización y compatibilidad de los países en desarrollo;

29. *Pide* al Secretario General que proporcione a la Oficina del Director General, dentro del nivel general de las consignaciones para el bienio 1992-1993, los recursos necesarios para que pueda desempeñar sus funciones relativas a la aplicación de la presente resolución y de la resolución 44/211;

30. *Pide* a los jefes ejecutivos de los órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas que cooperen plenamente con el Director General y le proporcionen toda la asistencia necesaria, incluidas las adscripciones con carácter no reembolsable, para que pueda preparar un informe orientado hacia la acción.

79a. sesión plenaria  
20 de diciembre de 1991

#### NOTAS

<sup>1</sup> Para las decisiones adoptadas sin remisión previa a una Comisión Principal, véase secc. X.B.1.

<sup>2</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Anexos*, tema 20 del programa, documento A/46/354.

<sup>3</sup> *Ibid.*, documento A/46/295-S/22777.

<sup>4</sup> *Ibid.*, documento A/46/296-S/22778.

<sup>5</sup> *Ibid.*, documento A/46/355.

<sup>6</sup> *Ibid.*, documento A/46/342-S/22864.

<sup>7</sup> *Ibid.*, documento A/46/356.

<sup>8</sup> *Ibid.*, documento A/46/343-S/22865.

<sup>9</sup> *Ibid.*, documento A/46/460.

<sup>10</sup> *Ibid.*, documento A/46/411-S/23002.

<sup>11</sup> *Ibid.*, documento A/46/412-S/23003.

<sup>12</sup> *Ibid.*, documento A/46/413-S/23004.

<sup>13</sup> Véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año*, 3011a. sesión.

<sup>14</sup> Resolución 217 A (III), Art. 21, párr. 3.

<sup>15</sup> Véase A/46/231, anexo, apéndice.

<sup>16</sup> Véase A/46/550-S/23127, anexo.

<sup>17</sup> A/46/560.

<sup>18</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Actas de la Conferencia General*, 16a. reunión, vol. I, *Resoluciones*, pág. 141.

<sup>19</sup> A/46/497.

<sup>20</sup> Véase resolución 35/55, anexo.

<sup>21</sup> A/46/580.

<sup>22</sup> A/46/419.

<sup>23</sup> A/46/417 y Add.1.

<sup>24</sup> Véase A/46/417/Add.1.

<sup>25</sup> A/46/549.

<sup>26</sup> A/40/669, anexo I, y A/40/669/Add.1, anexo I.

<sup>27</sup> Organismo Internacional de Energía Atómica, *Informe anual para 1990* (Austria, julio de 1991) (GC(XXXV)/953), transmitido a los miembros de la Asamblea General por nota del Secretario General (A/46/353).

<sup>28</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Sesiones Plenarias*, 33a. sesión (A/46/PV.33).

<sup>29</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 729, No. 10485.

<sup>30</sup> A/46/608-S/23177; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1991*, documento S/23177.

<sup>31</sup> A/46/617.

<sup>32</sup> A/46/410 y Add.1 y 2.

<sup>33</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 634, No. 9068.

<sup>34</sup> A/45/474, anexo.

<sup>35</sup> *Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, vol. XVII (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.84.V.3), documento A/CONF.62/122.

<sup>36</sup> A/46/468 y Add.1 y 2.

<sup>37</sup> A/46/390, anexo I.

<sup>38</sup> *Ibid.*, anexo II.

<sup>39</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Sesiones Plenarias*, 22a. sesión (A/46/PV.22).

<sup>40</sup> Resolución S-13/2, anexo.

<sup>41</sup> Véase A/42/422, anexo III.

<sup>42</sup> Resolución 46/151, anexo, secc. II.

<sup>43</sup> A/46/700.

<sup>44</sup> S/19835, anexo I; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo tercer año, Suplemento de abril, mayo y junio de 1988*, documento S/19835.

<sup>45</sup> A/46/577-S/23146 y Corr.1, anexo; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1991*, documento S/23146.

<sup>46</sup> A/46/577-S/23146 y Corr.1; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1991*, documento S/23146.

<sup>47</sup> A/46/438.

<sup>48</sup> Véase A/35/719-S/14289, anexo.

<sup>49</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Sesiones Plenarias*, 64a. sesión (A/46/PV.64).

<sup>50</sup> A/38/299 y Corr.1, secc. V.

<sup>51</sup> Véase A/40/481/Add.1.

<sup>52</sup> A/43/509/Add.1.

<sup>53</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 23* (A/46/23).

<sup>54</sup> Resolución 217 A (III).

<sup>55</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 23* (A/46/23, cap. I, secc. I).

<sup>56</sup> *Ibid.*, cap. II.

<sup>57</sup> *Ibid.*, Suplemento No. 35 (A/46/35).

<sup>58</sup> *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Cuestión de Palestina, Ginebra, 29 de agosto a 7 de septiembre de 1983* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.83.I.21), cap. I, secc. B.

<sup>59</sup> A/46/623-S/23204 y Corr.1; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1991*, documento S/23204.

<sup>60</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Sesiones Plenarias*, 51a. sesión (A/46/PV.51).

<sup>61</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 75, No. 973.

<sup>62</sup> S/19443; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo tercer año, Suplemento de enero, febrero y marzo de 1988*, documento S/19443.

<sup>63</sup> S/21919 y Corr.1; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo quinto año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1990*, documento S/21919.

<sup>64</sup> S/22472; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año, Suplemento de abril, mayo y junio de 1991*, documento S/22472.



- <sup>65</sup> Véase A/44/650 y Corr.1, párrs. 156 y 158.
- <sup>66</sup> *Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, vol. XVII (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.84.V.3), documento A/CONF.62/121, anexo I.
- <sup>67</sup> Véase A/46/724, párrs. 146 a 151.
- <sup>68</sup> A/38/570 y Corr.1 y Add.1 y Add.1/Corr.1.
- <sup>69</sup> A/46/724.
- <sup>70</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 6 (A/45/6/Rev.1)*, vol. I.
- <sup>71</sup> Véase A/46/724, párrs. 15 a 20.
- <sup>72</sup> Véase A/46/724, párr. 17.
- <sup>73</sup> LOS/PCN/L.87, anexo.
- <sup>74</sup> Véase LOS/PCN/L.97, párr. 32.
- <sup>75</sup> Véase A/46/724, párrs. 190 a 196.
- <sup>76</sup> A/46/722.
- <sup>77</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 22 (A/46/22)*.
- <sup>78</sup> A/45/1052.
- <sup>79</sup> A/46/648.
- <sup>80</sup> A/46/499.
- <sup>81</sup> Véase Centre contre l'apartheid, *Notes et documents*, No. 23/91.
- <sup>82</sup> Resolución S-16/1, anexo, secc. C.
- <sup>83</sup> Véase A/46/507, anexo, párr. 5.
- <sup>84</sup> Resolución S-16/1, anexo.
- <sup>85</sup> S/21015.
- <sup>86</sup> *Documentos oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 22 (A/46/22)*, segunda parte.
- <sup>87</sup> A/46/357 y Add.1.
- <sup>88</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 44 (A/46/44)*.
- <sup>89</sup> *Ibid.*, cuadragésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 43 (A/45/43).
- <sup>90</sup> A/46/507.
- <sup>91</sup> A/46/561.
- <sup>92</sup> Véase A/AC.115/L.678.
- <sup>93</sup> *Ibid.*, párr. 32.
- <sup>94</sup> Véase resolución 2200 A (XXI), anexo.
- <sup>95</sup> A/46/586.
- <sup>96</sup> A/46/652-S/23225; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1991*, documento S/23225.
- <sup>97</sup> Véase A/37/696-S/15510, anexo. Para el texto impreso, véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, trigésimo séptimo año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1982*, documento S/15510, anexo.
- <sup>98</sup> A/42/521-S/19085, anexo; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo segundo año, Suplemento de julio, agosto y septiembre de 1987*, documento S/19085.
- <sup>99</sup> A/46/658-S/23222 y Corr.1; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1991*, documento S/23222.
- <sup>100</sup> S/23171; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1991*, documento S/23171.
- <sup>101</sup> A/45/818, anexo I.
- <sup>102</sup> A/46/551-S/23128, anexo; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1991*, documento S/23128.
- <sup>103</sup> A/45/1007-S/22563, anexo, y A/45/1009-S/22573, anexo; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año, Suplemento de abril, mayo y junio de 1991*, documentos S/22563 y 22573.
- <sup>104</sup> A/46/713-S/23256, anexo; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1991*, documento S/23256.
- <sup>105</sup> A/42/911-S/19447, anexo; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo tercer año, Suplemento de enero, febrero y marzo de 1988*, documento S/19447.
- <sup>106</sup> A/44/140-S/20491, anexo; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo cuarto año, Suplemento de enero, febrero y marzo de 1989*, documento S/20491.
- <sup>107</sup> A/44/451-S/20778, anexo; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo cuarto año, Suplemento de julio, agosto y septiembre de 1989*, documento S/20778.
- <sup>108</sup> A/44/936-S/21235, anexo; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo quinto año, Suplemento de abril, mayo y junio de 1990*, documento S/21235.
- <sup>109</sup> Véase A/44/958, anexo.
- <sup>110</sup> A/45/906-S/22032, anexo; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo quinto año, Suplemento de octubre, noviembre y diciembre de 1990*, documento S/22032.
- <sup>111</sup> A/45/1039-S/22828, anexo; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año, Suplemento de julio, agosto y septiembre de 1991*, documento S/22828.
- <sup>112</sup> El grupo de países cooperantes, denominado "Grupo de los Tres", está compuesto por Colombia, México y Venezuela.
- <sup>113</sup> A/46/324 y Add.1.
- <sup>114</sup> A/46/280, anexo.
- <sup>115</sup> A/46/387, anexo.
- <sup>116</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 41 (A/46/41)*.
- <sup>117</sup> A/44/315, anexo.
- <sup>118</sup> Banco Mundial, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (Washington D.C., 1989).
- <sup>119</sup> PNUD, *Desarrollo Humano Informe, 1990* (Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia, 1990).
- <sup>120</sup> A/43/430, anexo I.
- <sup>121</sup> A/45/427, anexo, apéndice II.
- <sup>122</sup> A/42/874, anexo II.
- <sup>123</sup> Véase A/43/435-S/19974.
- <sup>124</sup> Véase A/CONF.147/18, primera parte, secc. III. C.
- <sup>125</sup> Véase A/45/803.
- <sup>126</sup> Sistema de estabilización de los ingresos de exportación.
- <sup>127</sup> Servicio especial de financiamiento para los productos mineros.
- <sup>128</sup> Denominado también Fondo AFRICA.
- <sup>129</sup> *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Deserificación, Nairobi, 29 de agosto a 9 de septiembre de 1977 (A/CONF.74/36)*, cap. I.
- <sup>130</sup> E/CONF.76/6, anexo V.
- <sup>131</sup> A/C.2/446, anexo.
- <sup>132</sup> Véase A/46/309-S/22807, anexo I.
- <sup>133</sup> Véase A/CONF.147/18.
- <sup>134</sup> A/44/800; A/45/624; A/46/593 y Add.1.
- <sup>135</sup> Véase A/46/593, respuesta presentada por Yugoslavia en nombre de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que son miembros también del Movimiento de los Países no Alineados.
- <sup>136</sup> Véase A/46/634/Rev.1.
- <sup>137</sup> A/46/568.
- <sup>138</sup> A/46/206-E/1991/93 y Add.1 a 4.
- <sup>139</sup> Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1991, Suplemento No. 13 (E/1991/34)*, anexo I.